

抓住城市机遇

各国政府如何抓住城市机遇，从新冠肺炎疫情中复苏，应对气候危机，实现共同繁荣

执行摘要

简介

本报告于2021年3月发布, 由城市转型联盟 (Coalition for Urban Transitions) 召集的来自五大洲超过36个组织合作完成, 将作为在英国格拉斯哥举办的《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十六届会议 (COP26) 召开前的行动呼吁。报告旨在通过六个新兴经济体的案例, 展示构建零碳、韧性、包容的城市将如何推动国民经济优先事项实施, 实现共同繁荣。

城市转型联盟是一项全球性的倡议, 旨在支持各国政府改造城市, 以加快经济发展, 应对气候变化。总体而言, 各参与组织希望本报告能为各国政府提供证据支持, 帮助各国提振信心, 在2021年提交更雄心勃勃的国家自主贡献 (NDCs) 目标, 推动零碳、包容的城市成为新冠肺炎疫情下经济复苏和发展战略的核心。

阅读报告全文请点击: <https://urbantransitions.global/en/publication/seizing-the-urban-opportunity/>

合作伙伴

以下城市转型联盟伙伴均赞同本报告的主要论点、调查结果和建议。*

执行合作伙伴



合作伙伴



特别倡议

THE NEW CLIMATE ECONOMY

The Global Commission on the Economy and Climate

由以下机构资助



本材料由英国政府的英国援助计划提供资金；但所表达的观点不一定反映英国政府的官方政策。



*本文不一定反映任何参与组织的官方规定或组织成员的个人观点。

Design by Creative Concern

执行摘要

各国政府目前正面临三重挑战：从新冠肺炎疫情的破坏中实现复苏、推进长期发展愿景，以及应对气候变化带来的巨大威胁。新冠肺炎疫情使数百万人陷入极端贫困，加剧现有不平等现象的同时，凸显了建设韧性城市应对大范围冲击的紧迫性，尤其是应对气候变化日益严重的影响。

作为经济和人口中心，城市处于应对这三重挑战的核心位置。城市贡献了全球80%的GDP。截至2020年，全球约有56%的人口居住在城市。虽然城市也受到了疫情的重创，并几乎可以肯定会有长久的改变，但我们认为城市将仍然是各国经济活力和可持续发展的核心。

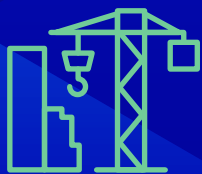
因此，后疫情时期国家复苏战略和长期愿景必须置城市于首要和中心位置。如果没有国家的领导和支持，城市不可能得以恢复，更不可能充分发挥其作为可持续、包容性增长引擎的潜力。正如《气候危机，城市机遇》报告所述，只有国家政府才能调动所需资源，并控制或推动关键政策领域，如能源、交通及社会项目。

城市转型联盟认识到发展中国家和新兴经济体面临的复杂挑战，而新冠肺炎疫情又加剧了这些挑战。因此，在COP26的筹备阶段，城市转型联盟聚焦于中国、印度、印度尼西亚、巴西、墨西哥和南非共六个关键国家。这些国家的GDP总和约占全球的三分之一，其化石燃料产生的二氧化碳（CO₂）排放量占全球的41%，并且拥有全球42%的城市人口。因此，这六大新兴经济体如何最大程度发挥城市潜力，促进可持续、包容和有韧性的经济增长，不仅对其未来的发展轨迹至关重要，也对整个地球至关重要。

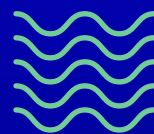


后疫情时期经济复苏

各国政府面
临的三重挑战



长期发展



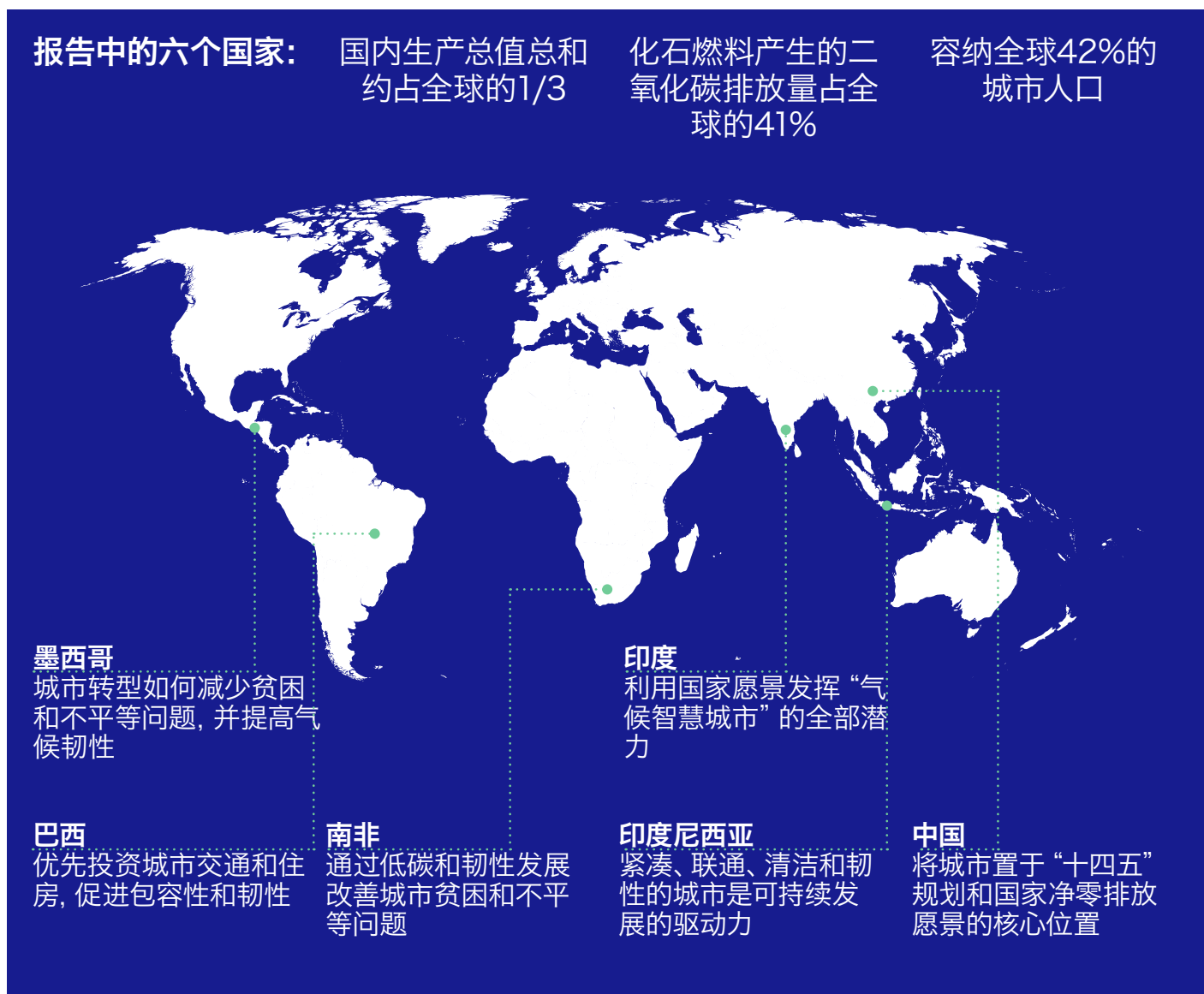
气候变化

城市贡献了全球
80%的GDP
容纳了全球约
56%的人口

城市为经济复苏和长期可持续增长提供动力

《气候危机，城市机遇》报告显示，到2050年，一系列技术上可行的低碳措施可使城市建筑、交通运输、材料使用和废弃物所产生的温室气体排放量减少近90%。这些措施到2030年将为全球提供8700万个就业岗位，到2050年将再提供4500万个就业岗位，并能够节约价值23.9万亿美元的能量和材料。

紧凑、联通、清洁和包容的城市还能带来更广泛的经济、社会和环境效益。如果在城市转型过程中重点关注社会公平和包容，就能够帮助贫困人口摆脱贫困，改善所有居民的生活条件。这意味着，投资低碳和韧性的城市建设能极大地促进各国履行《巴黎协定》承诺和实现可持续发展目标。随着气候灾害迅速升级，城市气候行动比以往任何时候都更加迫切。



新冠肺炎疫情造成的经济冲击已使许多国家的公共开支达到了历史最高水平，但各国政府仍没有抓住城市这一关键机遇。不少地方政府领导人则斗志昂扬，从建设“15分钟生活圈”，使居民可以在15分钟步行或骑行可达范围内满足生活所需，到参与“零排放城市竞赛”，承诺到本世纪中叶或更早实现净零排放。

本报告旨在为各国领导人在COP26筹备期间提供信息和启发，并回答以下三个问题。首先，这六个国家的政府如何确保城市在减少碳排放和提升韧性的同时实现繁荣？其次，这六个国家的政府如何充分发挥紧凑、联通、清洁和包容城市的潜力，实现后疫情时代的经济复苏？最后，这六个国家的经验如何为其他国家政府、开发机构和金融机构提供参考，支持他们推动低碳、包容和韧性的城市转型？

我们的分析明确了以下三大主题：

1. **低碳城市转型触手可及，收益良多。**各国政府可通过投资紧凑、联通、清洁和包容的城市，加快脱碳进程，获得巨大的经济、社会和环境效益。
2. **建设气候韧性和减少碳排放同样迫切。**我们分析的六个国家都面临十分紧迫的气候风险，尤其对城市贫困人口而言，但仍有许多机会进行韧性建设，如投资气候韧性的基础设施，建设更稳健的城市系统和服务机构，以及解决导致脆弱性的社会经济因素，为贫困和边缘化群体赋能。
3. **构建低碳、韧性和包容城市的方式多种多样。**各国政府都有很多可选择的措施，其中也包括一些能够立即实施且成本较低的方式，此外，减少碳排放、韧性建设、后疫情时代复苏和经济发展之间具有协同效应。

这三个主题在六个国家的表现方式不同，但也有诸多共同之处。

中国

中国的经济繁荣建立在城市之上。中国有五分之三的人口居住在城市，城市地区创造了中国90%的GDP。然而，城市也面临着拥堵、空气污染和有序扩张的问题，一些城市已经受到洪涝灾害、极端高温等严重气候变化的影响。中国已经采取了一些重大举措减少空气污染、水污染和土壤污染，并通过“海绵城市”等项目构建韧性城市。对中国的政策建议包括：将可持续城市置于“十四五”规划实施、年度投资计划及更新后的“国家自主贡献”的核心位置；优先投资建设节能建筑；支持中小城市变得可持续并更具韧性；将气候目标纳入国家城市设计和城市更新战略中。

投资城市低碳措施可以：

	创造就业	减少温室气体排放
2030	1520万	48% (1,926 百万吨二氧化碳当量)
2050	350万	89% (3,372 百万吨二氧化碳当量)

到2050年，需累计投资5.5万亿美元，仅成本节约一项便可获得净现值7.7万亿美元的回报*。

印度

印度的城市人口达4.61亿，并仍在快速增长。到2030年，城市地区预计将创造印度75%的GDP。然而，在保障所有居民，尤其是贫困人口的住房、公共服务和就业岗位方面，印度许多城市仍面临困境。印度的城市还面临着严峻的气候威胁，包括极端高温、不断加剧的水危机和严重洪灾。以“气候智慧城市评估框架”为典型代表的印度国家重点计划，正推动印度建设更具韧性、包容性和可持续性的城市，为城市转型提供关键切入点。对印度的政策建议包括：将国家基础设施及城市发展政策、项目和投资计划与“气候智慧城市”的愿景对标；加大对可持续交通的投资；推广提升城市能源效率和清洁能源占比的举措。

投资城市低碳措施可以：

	创造就业	减少温室气体排放
2030	820万	53% (640 百万吨二氧化碳当量)
2050	300万	89% (1,784 百万吨二氧化碳当量)

到2050年，需累计投资3.6万亿美元，仅成本节约一项便可获得净现值1.6万亿美元的回报*。

*以上是根据斯德哥尔摩环境研究所和生动经济学咨询公司 (Vivid Economics) 的模型作出的预测，详情请见附件1和附件2。

印度尼西亚

印度尼西亚城市化进程迅速，2018年约有55%的人口居住在城市，预计到2050年该比例将上升至近75%。2010—2016年，城市地区创造了印度尼西亚近60%的GDP。然而，许多城市居民仍面临自来水设施、现代卫生设施等基础设施缺失，以及严重的交通拥堵和空气污染问题。印度尼西亚政府正在建造数百万套住房，以弥补巨大的住房缺口。印度尼西亚还面临特别紧迫的因土地下沉和气候变化引发的洪水风险。对印度尼西亚的政策建议包括：投资可持续的城市交通；提升城市内部和周边的生态系统恢复力；加快向清洁电力转型；推广“智慧城市”运动，以推进城市可持续性、韧性和包容性建设。“智慧城市”运动目前已有100个城市参与。

投资城市低碳措施可以：

	创造就业	减少温室气体排放
2030	230万	50% (253 百万吨二氧化碳当量)
2050	90万	96% (790 百万吨二氧化碳当量)

到2050年，需累计投资1.0万亿美元，仅成本节约一项便可获得净现值2.7万亿美元的回报*。

巴西

巴西的城市人口截至2018年已占全国人口的87%，其中25个最大的城市地区创造了全国63%的GDP。然而，在过去的20年间，巴西城市人口增长最快的地区是规划或服务能力有限的小城市。从具有革新意义的快速公交（BRT），到参与式预算和规划，巴西的城市创新一直广受认可，但城市贫民仍集中在城市边缘，国家住房投资计划更进一步加剧了此模式。对巴西的政策建议包括：支持大都市治理，以促进综合可持续的城市发展；优先投资低碳交通；完善国家住房计划和政策，确保紧凑、联通的城市发展模式；扩大对城市低碳和韧性建设项目的融资。

投资城市低碳措施可以：

	创造就业	减少温室气体排放
2030	450万	35% (75 百万吨二氧化碳当量)
2050	130万	88% (238 百万吨二氧化碳当量)

到2050年，需累计投资1.7万亿美元，仅成本节约一项便可获得净现值3700亿美元的回报*。

*以上是根据斯德哥尔摩环境研究所和生动经济学咨询公司（Vivid Economics）的模型作出的预测，详情请见附件1和附件2。

墨西哥

墨西哥高度城市化，80%的人口居住在城市，近90%的总附加值在城市地区产生。与此同时，城市也面临着无序扩张、交通拥堵和空气污染的严峻挑战。当务之急是通过应对有形的与系统性的风险并同时解决贫困和不平等问题来建设城市韧性。已在进行中的重大改革包括一项拟议执行的“2020—2040年国家领土规划战略”（National Strategy of Territorial Planning 2020—2040），以及修订“国家住房计划”（National Housing Programme）。对墨西哥的政策建议包括：支持建立管辖土地综合使用和交通规划的大都市行政部门；扩大供应与公共交通网络连通的经济适用房；优先考虑公平的城市零碳转型，重点关注贫困和边缘化群体。

投资城市低碳措施可以：

	创造就业	减少温室气体排放
2030	50万	34% (98 百万吨二氧化碳当量)
2050	10万	87% (284 百万吨二氧化碳当量)

到2050年，需累计投资9600亿美元，仅成本节约一项便可获得净现值2100亿美元的回报*。

南非

66%的人口居住在城市地区。城市是南非强大的经济引擎，但也面临严重的不平等问题。一些城市难以满足居民对住房、卫生和电气化的需求，且公共交通不便，水资源短缺问题日益严重，气候变化使这一情况进一步恶化。城市在南非“低排放发展长期战略”（SA-LEDS）中占有重要地位，该战略计划到2050年实现温室气体零排放，而最近一项重要的政策改革可使城市加快向清洁电力过渡。对南非的政策建议包括：加强市政当局自主购电的能力；将城市的扶贫措施纳入“低排放发展长期战略”的核心；优先发展公共交通，提升低收入城市居民出行的便利性；保护和恢复城市及其周边的生态系统。

投资城市低碳措施可以：

	创造就业	减少温室气体排放
2030	70万	54% (81 百万吨二氧化碳当量)
2050	30万	92% (146 百万吨二氧化碳当量)

到2050年，需累计投资2700亿美元，仅成本节约一项便可获得净现值2200亿美元的回报*。

*以上是根据斯德哥尔摩环境研究所和生动经济学咨询公司（Vivid Economics）的模型作出的预测，详情请见附件1和附件2。

呼吁全球行动

本报告针对六个国家的具体情况提出了政策建议。我们与中国、印度、印度尼西亚、巴西、墨西哥和南非的利益攸关方通力合作、抓住机遇的同时，也敦促其他国家的领导人以及机构，一同迎接这一历史性时刻。

在《气候危机，城市机遇》报告的基础上，我们敦促各国领导人：

- 制定兼顾净零排放与共同繁荣的总体战略，并将城市置于其战略核心位置。中国的“十四五”规划和南非“低排放发展长期战略”正是这一做法的绝佳体现。
- 制定并实施国家政策，以支持建设紧凑、联通、清洁和包容的城市。
- 对具有可持续性和韧性的城市基础设施进行投融资。例如，印度已承诺通过“国家基础设施管道计划”（National Infrastructure Pipeline）筹集1.5万~2万亿美元的公共和私人资金，这一举措可为城市带来极大改善。
- 通过国家治理和财政改革赋能地方政府，促进合作，以支持地方在城市层面的气候行动。
- 通过制定增强城市韧性和增加城市贫困人口经济机会的措施，积极规划公正和有韧性的城市转型。例如，印度尼西亚和墨西哥的城市正在率先开展公民参与式的城市规划和预算编制。
- 与私营部门合作，投资城市转型，建设关键能力。

城市领导者应不断创新，奋发有为。我们敦促他们：

- 与各国政府携手合作，推进并支持各国政府优先建设紧凑、联通、清洁和包容的城市。
- 不断创新，立足本土——在主要城市开展全国各社区可效仿的试点项目，抑或加入“城市零排放竞赛”，方法不一而足。
- 加强城市中各群体在城市规划和决策中的作用，尤其应确保贫困和边缘化群体参与到这一过程中。
- 提高公众抓住城市机遇的意识。



各国领导人



城市领导者

金融机构和其他相关机构也应在发挥城市潜力上起到关键作用，帮助城市推动可持续和包容性增长、韧性建设，确保城市从新冠肺炎疫情中成功复苏。由此我们敦促他们：

- 通过将城市行动作为气候和发展融资的优先事项，建立一个促进包容、韧性和零碳城市建设的多边体系，特别是在那些正在高速城市化但无法满足城市居民需求的国家。
- 与各国政府合作，将发展援助和优惠融资从加剧气候风险的投资项目（尤其是针对将使用数十年的主要基础设施的投资项目）转向城市转型项目。
- 支持回报期较长的低碳和韧性建设投资，如最大限度提高能源效率的建筑改造和新建项目，以及降低洪灾和沿海风暴潮风险的生态系统恢复项目。



金融机构和其他
相关机构

COALITION FOR URBAN TRANSITIONS
C/O WORLD RESOURCES INSTITUTE
10 G ST NE, SUITE 800
WASHINGTON DC, 20002, USA

C40 CITIES CLIMATE LEADERSHIP GROUP
3 QUEEN VICTORIA STREET
LONDON, EC4N 4TQ
UNITED KINGDOM

WRI ROSS CENTER FOR SUSTAINABLE CITIES
WORLD RESOURCES INSTITUTE
10 G ST NE, SUITE 800
WASHINGTON DC, 20002, USA

#URBANOPPORTUNITY
URBANTRANSITIONS.GLOBAL