

**亚洲及太平洋经济社会委员会****第七十五届会议**

2019年5月27日至31日，曼谷

临时议程* 项目4(c)

审查《2030年可持续发展议程》**在亚洲及太平洋的执行情况：****环境与发展****采取行动应对气候变化及其影响：赋权如何带来可持续成果****秘书处的说明****摘要**

本文件提供了关于在气候变化行动中加大赋权以及在国家和区域两级加强与可持续发展协同作用的机会的见解。文件概述了通过参与和赋权来整合气候变化和可持续发展相关行动的种种方式，如气候变化的人权做法、气候公正和转型就绪程度评估，这些评估促进了对气候响应政策的全社会一盘棋办法。文件重点指出了加强区域合作和同侪学习的机会，并分享国家和区域努力的经验，以促进支持气候行动的参与和赋权，包括促进开发创新的气候融资工具。

一. 《2030年可持续发展议程》和《巴黎协定》之间的协同作用

1. 公平有效的气候行动可以减少有害排放，增强对不可避免影响的抵御能力，对于实现可持续发展目标至关重要。气候行动被纳入《2030年可持续发展议程》的可持续发展目标13，并被纳入所有可持续发展目标的主流，这反映了气候与发展之间密不可分的性质和共同利益，以确保粮食安全、清洁能源推广、生态系统保护，并走上工业、城市基础设施以及生产和消费的可持续道路。
2. 目标13承认《联合国气候变化框架公约》是全球应对气候变化谈判的主要政府间论坛。因此，它为《2030年议程》后通过的《巴黎协定》的统筹执行提供了框架。《巴黎协定》缔约方编写、交流并相继更新其对全球应对气候变化的国家自主贡献，其中概述了其减少温室气体排放的努力。

* ESCAP/75/L.1。

3. 这些协同作用表明，以统筹方式执行可持续发展目标和国家自主贡献将更加实际，即便这需要政府部门间合作并扩大利益攸关方基础。此外，两个国际框架均确认，参与和赋权是气候行动和具有气候适应力的发展的重要组成部分。《2030 年议程》明确将可持续发展目标的进展与赋权和参与联系起来。它呼吁以全社会办法，让所有国家、利益攸关方和人民参与进来，以满足最贫困、最弱势群体的需求。¹ 增强妇女、儿童和弱势群体的权能对于公平有效的气候行动² 至关重要，应当成为一项政策优先事项。可持续发展目标 13 包括一项具体目标，即加强妇女、青年和边缘化社区有效做好与气候变化有关的规划和管理的能力，特别是在最不发达国家和小岛屿发展中国家。

4. 《联合国气候变化框架公约》关于采取行动增强气候权能的第 6 条、《框架公约京都议定书》第 10(e)条和《巴黎协定》第 12 条规定，需要全社会和政府所有部门参与气候行动，以实现全球目标和国家目标。第十二条呼吁所有缔约方加强气候变化教育、培训、公众意识、公众参与和公众获取信息，以改善气候行动。³ 《巴黎协定》促进儿童、地方社区和残疾人的权利，呼吁性别平等、增强妇女权能和促进性别平等的包容性气候行动方法。《公约》缔约方确认让男女平等参与气候谈判和促进性别平等的气候政策的重要性，为此在《公约》下设立了一个专门的议程项目来处理性别和气候变化问题。⁴ 《公约》第六条包括一系列对有效实施减缓和适应措施以实现共同气候目标来说至关重要的活动，并敦促各国政府制定教育和提高认识方案，投资于科学、技术和管理技能及人员，促进获取信息和公众参与气候行动，并加强各自的机构(表 1)。因此，与可持续发展目标高度一致的公平气候行动的活动和机制应反映在国家自主贡献中。

¹ 大会第 70/1 号决议。

² 联合国促进性别平等和增强妇女权能署，《将承诺转变为行动：〈2030 年可持续发展议程〉中的性别平等》(纽约，2018 年)。

³ FCCC/CP/2015/10/Add. 1, 附件。

⁴ 《联合国气候变化框架公约》，“性别与气候变化导论”(日期不详)。

表 1
《联合国气候变化框架公约》第六条的要素

范围	目标
教育	改变长期习惯
培训	发展实践技能
公众认识	接触各种年龄和各行各业的人
公众获取信息	免费提供信息
公众参与	让所有利益攸关方参与决策和 实施
国际合作	加强合作、共同努力和知识交流

资料来源：改编自联合国教育、科学及文化组织和《联合国气候变化框架公约》，《气候赋权行动：如何通过教育、培训和公共宣传加速推动解决方案》（巴黎、德国波恩，2016年），图 1。

5. 参与和赋权被纳入气候行动和可持续发展框架。然而，在国家对气候共同目标的贡献中普遍忽视了促进包容性参与的机制。对国家自主贡献与可持续发展目标⁵之间联系的分析表明，亚洲及太平洋的国家自主贡献往往没有提及目标 4(优质教育)；具体目标 13.3：就减缓和适应气候变化、减少影响和预警问题加强教育、宣传及人员和机构能力；目标 5(性别平等)；目标 10(减少不平等)；目标 16(和平、正义与强大机构)。国家自主贡献在促进参与和赋权以及减少不平等的条款方面仍然相对薄弱，尽管这些条款对履行可持续发展和气候行动至关重要。与此同时，在其他行动领域，国家自主贡献与可持续发展目标之间的潜在协同作用是显而易见的，特别是目标 7(负担得起的清洁能源)，该目标与亚洲和小岛屿发展中国家的国家自主贡献具体目标联系最为密切，其次是目标 2(消除饥饿)、目标 15(保护陆地生态)、目标 17(携手实现目标)、目标 9(产业、创新和基础设施)和目标 11(可持续城市和社区)。⁶

6. 此外，国家自主贡献目前的雄心水平尚不足以实现《巴黎协定》的具体目标，⁷需要持续增长。然而，《巴黎协定》呼吁各国继续增强雄心，并在每个五年期提交新的国家自主贡献。请缔约方到 2020 年向《联合国气候变化

⁵ German Development Institute, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik and Stockholm Environment Institute, “NDC-SDG Connections” (n. d.). 可查阅：<https://klimalog.die-gdi.de/ndc-sdg/>。

⁶ 同上。

⁷ 见 FCCC/CP/2016/2 和气候行动跟踪系统，“2018 年 12 月全球变暖预测更新版”（2018 年，地点不详）。

框架公约》秘书处通报其温室气体排放的长期发展战略。这一进程为加强《2030 年议程》的一致性、增强赋权机制以及将教育、培训、公众意识、公众参与和公众获取信息纳入适应和减缓措施提供了机会。本文件的其余部分侧重于如何在国家自主贡献和可持续发展目标的政策关系范围内，加强气候行动的参与和赋权。

二. 增强权能和参与在应对气候变化及其影响方面的作用

7. 增强妇女、青年和边缘社区的权能，让他们参与气候行动决策并从中受益，这有助于减少不平等现象(关于平等和公平之间的差异，见方框 1)。发挥受影响最大、最被忽视者的潜力，使其获得清洁技术、减少碳足迹、建设抵御环境和经济冲击的能力，这也确保了气候倡议的更高效率和效力。让社会所有群体有效参与，需要以人为本的政策、社会包容以及有效、透明、负责任和反应灵敏的治理，所有这些对可持续发展都很重要。然而，包容性和响应气候的发展之间的界面很复杂，往往被忽视，而且用以衡量机构有效性、问责制、包容性和响应能力的支持性方法和能力仍然有限。

方框 1

平等和公平

平等的概念是所有人一律不受定型观念、性别角色或偏见的限制，可以自由发展其个人能力并做出选择。例如，性别平等意味着无论性别或性别认同如何，所有个人的权利、责任和机会均得到平等的考虑、重视和青睐。

公平意味着根据每个人的各自需求，对所有人予以公平对待。这可能包括平等待遇，或有差别但在权利、利益、义务和机会方面被视为等同的待遇。在这种情况下，社会中的弱势群体可能需要更多的能力建设支助，以补偿他们以往遭受的边缘化。为了实现平等，往往有必要采取公平措施，增强弱势群体权能，创造公平的竞争环境。

资料来源：欧盟委员会，《百字释平等：男女平等术语表》(1998 年)和国际自然及自然资源保护联盟，《性别和气候变化培训手册》(2009 年)。

8. 虽然赋权在很大程度上根据具体情况而定，而且不同文化间对其理解各异，但它可以广泛地界定为扩大选择和行动自由，以加大对影响人生的资源和决策的控制。⁸ 赋权可以发生在多个层面，包括个人、家庭、组织和社区层面。亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)⁹ 最近一份出版物指出，要进行设想中的变革以实现可持续和有复原力的社会，参与和接触至关重要。该出版物强调了更好的参与、更有效的社会学习和变革能力之间的联

⁸ 见 ESCAP/RFSD/2019/1/Rev. 1。

⁹ 亚太经社会、亚洲开发银行(亚行)和联合国开发计划署(开发署)，《亚洲及太平洋区域向可持续和有复原力的社会转型》(2018 年，曼谷和马尼拉)。

系。然而，亚洲及太平洋国家往往缺乏公众参与的有利框架、有效伙伴关系的指导方针和技术能力。

A. 建设促进公平气候行动的能力

9. 气候变化令边缘群体受害尤甚，因此《2030年议程》中不让任何人掉队的承诺是一项复杂的挑战。未能有效惠及边缘人群和社区，这有可能破坏来之不易的发展成果。亚洲及太平洋发展收益的分配和获得基本服务的机会仍然不平等，在气候变化引起的自然灾害和环境危害的防御方面也尚未实现平等。¹⁰ 亚太国家在性别平等方面进展不足，这意味着妇女和女童更容易面临多重气候风险。¹¹ 气候变化将导致本区域面临多重且复杂的气候相关风险并容易陷入贫困的人口数量攀升。¹² 更好地了解不平等与气候变化之间的相互联系，将使本区域各国政府得以增强掉队者的权能，从而建设复原力，并采取更加公平有效的气候行动(见方框2)。提高抵御气候影响的能力和增强弱势群体参与能力，需要建设边缘群体和面临日益不平等的群体的能力。

方框 2

复原能力

建设复原能力是为了使人们和边缘群体能够预测与气候有关的冲击并从中恢复过来，这需要更好地应对风险的治理方法、机构和政策。^a

- 预测能力：人类系统通过准备和规划来预测并减少冲击影响的能力。
- 适应能力：人类系统应对多重、长期和未来风险的能力，以及在冲击发生后学习和调整的能力
- 吸收能力：人类系统吸收和应对冲击和压力影响的能力
- 变革能力：采取深思熟虑的步骤来改变招致风险、脆弱性和/或不平等的系统的能力

^a 亚太经社会、亚行和开发署，《亚洲及太平洋区域向可持续和有复原力的社会转型》。

10. 人员能力和机构能力会限制对社会变革的备选方案和参与，这些变革可能由政府政策发起，却是靠私营部门、家庭、机构和社会其他行为体维持和传播的。制约因素可能包括在解决机构、社区、利益攸关方群体或个人层面的重要知识差距方面投资不足。也可能源自维持关键职能的资金捉襟见肘。

¹⁰ 《亚洲及太平洋在〈2030年可持续发展议程〉时代的不平等》(联合国出版物，出售品编号：E.18.II.F.13)。

¹¹ 《亚洲及太平洋的性别问题、环境和可持续发展》(联合国出版物，出售品编号：E.17.II.F.18)。

¹² 政府间气候变化专门委员会，《全球变暖1.5°C》(2018年，日内瓦)。

有效的社会动员进程涉及让民间社会参与建设性对话和公众参与的参与性方法。正如《2030 年议程》所述，必须增强弱势群体的权能，让他们可以在开展通往可持续之路的必要转型中，成为变革的推动者。

B. 气候行动赋权

11. 要解决可持续发展的社会、经济和环境层面之间根深蒂固的不平等，就需要进行变革，而赋权正是变革的有机组成部分。限制性法律的通过，制约了民间社会运作和参与决策过程的空间；结果便是民间社会的接触和参与不断萎缩。¹³ 尽管大会呼吁促进和保护所有人权、公民权利、政治权利、经济权利、社会权利和文化权利，包括发展权，但这种情况还是发生了。¹⁴ 通过增强弱势群体的权能来解决社会中潜在的权力关系，对于解决不平等和建设复原力至关重要。通过提高对亚洲及太平洋弱势群体融入和赋权方面的障碍认识并增进了解，为改善创造了机会。这包括在创造利益攸关方有意义的参与并扩大公民空间的进步社会文化环境中，促进对政策进程的投入和参与。

12. 在实证分析和协商的基础上，亚太经社会提出了一个赋权和包容性框架，政策制定者可以利用该框架来改善执行《2030 年议程》和可持续发展目标的努力所取得的成果。拟议的框架包括以下四个协同要素：

(a) 权利和公正：载入《世界人权宣言》，并通过基于权利的方法予以维护。权利是赋权和包容的基石，因为人人适用，获得正义确保了被剥夺权利者获得有效而及时的补救；

(b) 规范和体制：社会中的正式和非正式进程和结构，决定了个人或社区是否被排除在发展和进步之外还是被纳入其中；

(c) 参与和发言权：参与政治活动和社区生活、获得公共资源和服务以及促成影响个人的决定的自由；

(d) 资源和能力：获得一系列服务和社会保障系统，以及控制这些资源并且做出有关其用途的选择的能力。¹⁵

13. 在赋权和包容方法中，与广泛的利益攸关方群体接触以支持决策的需求隐隐交织在一起。基础广泛的利益攸关方对变革的支持可以在促成变革方面发挥至关重要的作用。利用或塑造共同的价值观并提供适当的激励措施，可以促进思想和技术的传播，还可以多样化并扩大获取信息、融资和其他资源的渠道。¹⁶

14. 公民、团体、组织和企业的参与是促进各级应对气候变化行动有效性的一大重要因素。方框 3 中缅甸气候变化联盟的案例表明了加强参与如何能够促进将气候变化进一步纳入发展规划进程。

¹³ 亚太经社会、亚行和开发署，《亚太可持续发展目标展望》（2017 年，曼谷和马尼拉）。

¹⁴ A/HRC/32/L.29。

¹⁵ 见 ESCAP/RFSD/2019/1/Rev.1。

¹⁶ 亚太经社会、亚行和开发署，《亚洲及太平洋区域向可持续和有复原力的社会转型》。

方框 3

缅甸通过参与将气候变化纳入主流

缅甸气候变化联盟成立于 2013 年，旨在加强缅甸政府与民间社会网络、学术机构、媒体、国家和区域利益攸关方和私营部门之间的接触。该联盟侧重于制定气候变化战略和气候变化政策，并促进将气候变化进一步纳入发展规划。参与性进程将包括三大城市的城市发展委员会在内的各利益攸关方汇聚在一个气候变化技术工作组之下。该工作组就气候变化战略和总体计划的制定过程提供了意见和建议，并确定了六个关键的社会和经济部门及相应的行动，以及一项气候变化政策。2018 年通过的《2018-2030 年缅甸可持续发展计划》明确提到了气候变化带来的风险以及提高缅甸基础设施复原力的各项活动。

资料来源：亚太经社会和瑞典国际开发合作署。

15. 可以用利益攸关方摸底来查明哪些人影响决策，哪些人受到决策的影响。这一摸底工作有助于查明哪些群体遭受决策的严重影响但对决策本身影响最小；这些群体可能被剥夺权力和边缘化。此外，权利摸底有助于确保气候行动可以维护利益攸关方的权利。权利摸底代表了社区、国家或区域各级各利益攸关方享有的不同权利，包括互相重叠的权利和共同的权利，及其可能如何因气候行动而发生变化。它对气候行动如何在不同权利持有人之间造成冲突提供了系统的理解，并提请注意可能被忽视的长期结构性不平等，这种不平等加剧了应对气候变化的脆弱性。

三. 通过将可持续发展目标纳入国家自主贡献，加强参与和赋权

16. 《巴黎协定》缔约方设定了一个长期目标，即提高适应气候变化不利影响的能力，增强气候复原力，减少温室气体排放。《巴黎协定》的“棘轮机制”（第 4 条第 2 款）不仅提供了不断提高雄心和效力的机会，而且还纳入了促使气候行动更加公平的条款。虽然国家自主贡献和可持续发展目标之间有一致性和协同作用的潜力，但前者目前尚未按照《联合国气候变化框架公约》和《2030 年议程》的设想，将加强教育、认识和参与能力的措施整合起来。在亚洲及太平洋，不平等和气候变化的影响日益加剧，对贫困家庭和弱势群体影响尤为严重，因此需要不断加强国家自主贡献，将更加公平和有针对性的行动和参与机会纳入进来。

17. 要克服目前在国家自主贡献和规划更公平的战略和行动方面的差距，将包括确定和应对包括最弱势群体在内的社会所有群体的利益、需求和激励措施，改革体制结构，使人人都能参与和增强权能。要为有效的气候行动创造有利环境，就需要制定适当的气候政策框架、发挥资金和政治意愿、建设机

构能力以及改进证据和研究，但关键是还要投资于提高认识、加深理解以及促进利益攸关方的参与。¹⁷

18. 具体而言，有效的治理应确保国家、国家以下和城市各级不同利益攸关方的包容性参与，包括公共、私营和民间社会行为体。这种包容性对于获得认同和将国家自主贡献的执行工作纳入国家政策至关重要。将更广泛的可持续发展目标的实现工作明确整合起来，意味着不仅要注重更加绿色的基础设施和向有复原力的社会转型，还要注重增强人民权能和确保包容性和平等。国家自主贡献需要有内在条款来实现以下几点：稳扎稳打，逐步实现不论性别、性取向、财富或种族，一律平等获得决策和教育的机会(可持续发展目标 4、5、10)；建立更公平的治理体系，具有强大、负责和包容的机构(可持续发展目标 16)；并加强实施手段和伙伴关系(可持续发展目标 17)。¹⁸ 通过审查进程产生的每一份更新的国家自主贡献都可以阐明如何在现有政策和进程的基础上，以气候相关或其他方式实现这一目标。以下部分概述了如何做到这一点。

19. 将赋权和机会纳入气候行动和可持续发展，让妇女、青年和边缘社区参与进来，这是一项颇具挑战性的任务。许多涉及促进参与和赋权的进程众所周知，而且得到了充分证明。这些包括教育、培训、公众意识、公众参与和公众获取信息以及加强民间社会的作用。事实上，《联合国气候变化框架公约》第四条第 1 款(-)项、《巴黎协定》第十二条、可持续发展目标和具体目标以及许多气候行动和可持续发展倡议都包含了这些方面。妇女环境与发展组织分析了 190 项国家自主贡献，发现其中 64 项提到了妇女或性别。所有 64 个国家均为非附件一缔约方¹⁹（主要是发展中国家），这在国家自主贡献范围内采取注重性别的行动提供了基线。在柬埔寨，减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量倡议性别小组开创了先河，表明如何通过将《联合国气候变化框架公约》下的全球要求与国家政策和利益攸关方联系起来，以应对性别关切(见方框 4)。

¹⁷ Katherine Cooke, Elizabeth Gogoi and Luca Petrarulo, “Overcoming the NDC implementation gap lessons from experience”, Policy Brief (Oxford, Oxford Policy Management, 2018).

¹⁸ Climate and Development Knowledge Network, *Planning for Nationally Determined Contributions Implementation: A Quick-Start Guide and Reference Manual* (n.p., 2016).

¹⁹ 妇女环境与发展组织，“性别与国家自主贡献”。可查阅：<https://genderclimatetracker.org/gender-ndc/quick-analysis>。

方框 4

将妇女纳入柬埔寨的森林保护战略

柬埔寨减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量(减排)倡议性别平等小组成立于2014年初,旨在提高相关政府和非政府利益攸关方对性别平等和妇女赋权的认识,并监测和评估机制的执行情况,以确保纳入性别问题并适当应对。该倡议通过保护妇女权利和伸张正义的机会,寻求促进解决森林保护问题的性别包容做法。性别小组聚集了柬埔寨各部委和非政府组织的代表,讨论国家减排战略中的性别包容性,并提出意见。性别平等小组通过制定将纳入国家减排战略起草进程的性别包容性汇总表等机制,确保妇女和土著人民的声音在国家减排战略的制定和执行中得到考虑。收集数据制作汇总表的过程使人们能够更广泛地了解妇女在参与柬埔寨国家政策并表达其意见时面临的挑战。通过这一进程收集的关切已纳入经批准的国家减排战略。

资料来源: 亚太经社会和瑞典国际开发合作署。

20. 然而,当务之急是整合这些方法,并以具有涵盖可持续发展目标和国家自主贡献的直接政策一致性的方式进行设计。要做到这一点,就需要从人权角度出发,通过建立一系列活动,逐步增强边缘群体的权能,遏制日益加剧的不平等恶性循环。

21. 将参与和赋权纳入气候行动和可持续发展,可以遵循适合国情的不同方法,如下文所述。

22. **应对气候变化的人权方法。**人权可以作为气候行动决策的先决条件和基准。^{20, 21} 这种方法一视同仁地确认社会中所有群体的权利,并确定如何通过政策和做法来实现这些权利,以确保气候行动不会无意中增加不平等。权利摸底可以成为衡量所有规划的气候和可持续发展行动的起点。权利摸底可以确保气候行动对冲突作出灵敏反应,并根据不断变化的冲突动态定期审查气候战略、政策和项目。

23. **气候公正。**气候公正²² 要求气候行动符合现有的各项人权协定、义务、标准和原则。那些对气候变化所负责任最小的国家因气候变化遭受的伤害尤为严重且不公平。他们必须是气候行动的有意义的参与者和主要受益者,他

²⁰ 人权事务高级专员办事处(人权高专办),“将立足人权的方针应用于气候变化谈判、政策和措施”(日期不详)。可查阅:<https://hrbportal.org/wp-content/files/InfoNoteHRBA1.pdf>。

²¹ 例如,企业人权基准正是源自人权高专办,《工商企业与人权指导原则:实施联合国“保护、尊重和补救”框架》(2011年,纽约和日内瓦)。

²² 玛丽·鲁滨逊基金会——气候公正,“气候公正的原则”(地点不详,日期不详),可查阅:www.mrfcj.org/principles-of-climate-justice/;人权高专办,“对《巴黎协定》特设工作组请求的回应”,2016年11月1日,可查阅:<https://unfccc.int/sites/default/files/722.pdf>。

们必须能够获得有效的补救。²³ 气候公正将人权与发展联系起来，以实现以人为本的气候危机应对办法。目的是保障最弱势群体的权利，分担气候变化的负担，分享收益。将人权纳入气候行动使各国政府能够履行《联合国气候变化框架公约》和国际人权条约规定的义务。只有将人权纳入气候行动和政策，并赋予人民参与政策制定的权力，各国才能促进可持续性，确保所有承担责任者对其行动负责；这将促进一致性、政策连贯性并享有所有人权。²⁴ 如果不关注人权，一些气候变化政策和行动可能会损害人权。例如，仅仅关注低碳可再生能源在电网中的渗透，而不努力通过电网连接加大农村地区的能源可及性，可能会减少弱势群体获得能源的机会。气候公正使各国能够并支持各国采取基于权利的气候行动方法，并促进一套可用于评估发展规划的原则(方框 5)。

²³ 人权高专办，“人权与气候变化关键信息”(日期不详)。可查阅：
www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/KeyMessages_on_HR_CC.pdf。

²⁴ 人权高专办，“人权与气候变化”(日期不详)。可查阅：
www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/HRCClimateChangeIndex.aspx。

方框 5

为气候公正提供信息的原则

尊重和保护人权

国际权利框架提供了强制性法规，用以制定扎根于平等和公正之中的、道德上适当的气候变化应对措施。

支持发展权

气候变化凸显了相互依存性，必须走向尊重人的可持续发展新范式，其基础是迫切需要扩大和转让绿色技术，支持针对最贫困者的低碳气候适应战略，以便他们加入缓解和适应的综合努力。

公平共享利益和负担

与气候变化及其解决方式相关的利益和负担必须得到公平分摊。

确保关于气候变化的决定的参与性、透明度和问责制

参与公平、负责、公开和杜绝腐败的决策过程的机会对于气候公正文化的发展至关重要。必须倾听遭受气候变化影响最严重者的声音，并采取行动。良好国际做法的基础是要求具有决策透明度，以及对所作决定的问责制。

强调性别平等和公平

必须强调气候变化的性别层面，进而强调气候公正。气候变化对女性的影响有别于男性，妇女在贫困状况下可能承受更加沉重的负担。

发挥教育的变革力量促进气候管理

教育的变革力量是其他原则的基础，使其更有可能被成功采纳，并向文化中输送的人权和气候公正意识比目前的意识更为深刻。

利用有效的伙伴关系确保气候公正

伙伴关系原则为国家内部和国家边界之间的气候变化解决方案指明了方向。

资料来源：玛丽·鲁滨逊基金会——气候公正，“气候公正的原则”。

24. 在这方面，要倡导保护最弱势群体和土著人民的权利，确保其声音得到聆听，其利益和需求反映在国家立法和国家财政规定当中，各国议会可以发挥至关重要的作用。在菲律宾，议会气候变化委员会就是这种进步制度的良好范例。听证会允许农民和开发银行进行对话，以确保稳定的气候适应筹资。²⁵

²⁵ 亚太经社会，“菲律宾国别概略研究”（2017年，曼谷）。

25. **转型就绪程度评估。**这种方法包括分析气候行动的潜在赢家和输家以及不同部门之间的关系。²⁶ 它有助于为气候行动和可持续发展所需的有内容的对话和广泛的利益攸关方参与奠定基础。为了获得政策支持，激励各级采取行动，关键是从一开始就与民间社会、私营部门和可能的否决者开展对话，并就新政策的风险和改革的必要性展开公开辩论。参与并增强了权能的人民将进一步公布气候行动，从而形成变革的势头和力量。转型就绪程度建立在气候融资就绪程度方面的现有全球努力之上，包括促进获得绿色气候基金、其他气候基金和亚太区域融资就绪程度评估。²⁷

26. 与许多政府和国际组织不同，私营部门在实施这种方法方面已经取得了进展，这表明它们提供了容易驾驭的切实机会。例如，企业人权基准²⁸ 是由投资者和民间社会组织牵头的独特合作，致力于创建首个公开、公共的企业人权表现基准。该联合会每年对全世界最大的上市公司中的 101 家进行基准评估。2018 年的结果表明，领先企业和后进企业在尊重人权和透明度方面存在严重差距。另一个例子是业务转型就绪程度评估，在世界各地用于促进业务转型，经证明，它可以成为一种变革和转型的增值方法。

27. 同样，中央银行和开发银行正在开发创新的金融工具，包括向农业生产者提供贷款的气候风险保险，例如践行者 Zarai Taraqati 银行有限公司，使农民即使在作物歉收的年份也能有所收获。²⁹ 这些金融工具是与农民协商制定的，以满足其需求。

28. 通过上述方法，可以确定人民，特别是边缘群体的权利和需求，并采取适当措施。这些措施可以从一系列现有方法中汲取，如培训、转型学习、能力发展和公众参与，并可以通过各区域论坛上总结的经验教训进行优化。这有助于减少不平等，并形成更广泛的支持群体参与气候行动和可持续发展。通过进一步证明行动包容性是合理的，此类工具可以帮助确定国家自主贡献，并且可以在五年一次的持续修订中以透明的方式予以报告。还可以在参与、赋权和权利方面弥合国家自主贡献和可持续发展目标之间的差距，并可以纳入自愿国别评估，提交至可持续发展问题高级别政治论坛。整个亚太区域将有无穷的知识交流机会以及次区域经验分享和合作举措。加强可持续发展目标与国家自主贡献之间的一致性，以及通过以权利为基础的视角应对不公平和不平等问题，为不让任何人掉队提供了方向并有助于取得进展。

29. 这三种方法为在第六条关于气候赋权行动的优先领域下开展行动提供了机遇。如表 2 所示，这些机遇可以支持设计并实施更高效、更具包容性的气

²⁶ Florian Mersmann and others, *Shifting Paradigms Unpacking Transformation for Climate Action: A Guidebook for Climate Finance & Development Practitioners* (Berlin, Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy, 2014).

²⁷ Jale Samuwai and Jeremy Maxwell Hills, “Assessing climate finance readiness in the Asia-Pacific region”, *Sustainability*, vol. 10, Issue 4 (April 2018).

²⁸ www.corporatebenchmark.org/.

²⁹ 亚太经社会，“巴基斯坦国别概略研究”（2017 年，曼谷）。

候缓解和适应行动及相关成果。这些方法和相关机遇可用于更新国家自主贡献，方式如下：

(a) 确保将明确解决赋权和包容框架四大要素之间不平等的战略纳入气候行动的范围；

(b) 支持调整气候行动决策的体制结构，以确保受气候变化影响最为严重的人有自己的代表和发言权；

(c) 根据形形色色的社会需求调整气候行动。

表 2

将参与和赋权纳入气候行动的方法带来的机遇

范围	人权方法	气候公正	转型就绪程度评估
教育	加大人权扫盲	培育对气候行动的更广泛认识	进一步了解利益攸关方观点
培训	加强权利摸底能力	形成尊重人权的气候政策	推动利益攸关方对话和谈判
意识	传播基准标准	改进气候政策受益者或受害者的鉴别工作	改善包容性决策
获取信息	获取与气候政策相关的风险和挑战	使气候政策的风险评估更加透明	使气候政策的风险评估更加透明
公众参与	设计框架以应对气候政策和人权之间的权衡问题	设计框架以应对气候政策和人权之间的权衡问题	建立气候变化政策利益攸关方论坛
国际合作	精简国际人权标准，分享先例和最佳做法	培育国际伙伴关系以促进气候公正	确定潜在的赢家和输家，以避免气候政策和人权之间的权衡

四. 供经社会审议的事项

30. 成员国、主要群体和其他利益攸关方不妨思考：

(a) 参与和赋权对促进国家和区域一级气候行动的作用；

(b) 促进气候响应政策的全社会方法的方针，如人权、气候公正和转型就绪程度评估；

(c) 加强区域合作和同侪学习机会，分享国家和区域在努力促进支持气候行动的参与和赋权方面的经验，包括开发创新的气候融资工具。