



## 第二十六届会议

2017年5月8日至12日，内罗毕  
临时议程\*项目7

### 关于理事会第二十六届会议 特别主题的对话

## 关于理事会第二十六届会议特别主题的对话

### 执行主任的报告

#### 摘要

联合国人类住区规划署（人居署）理事会第二十六届会议的主题是“把握机遇 有效执行《新城市议程》”。该主题有以下次主题：

- (a) 次主题 1：拓宽可持续适当住房的获取渠道；
- (b) 次主题 2：可持续城市化的综合人类住区规划；
- (c) 次主题 3：可持续城市化的协同增效与筹资。

## 一、引言

### A. 背景

1. 2016年10月17日至20日在基多召开的联合国住房和城市可持续发展大会（人居三大会）成果文件题为《新城市议程》，<sup>1</sup>为城市适应越来越城市化的世界提供了路线图。城市化是持续包容的城市增长、社会和文化发展以及环境保护的动力，为变革性的可持续发展提供了明确的契机。然而，当前城市化的模式往往会造成城市无序扩张、生产率低下、隔离、排斥和拥挤。《新城市议程》强调城市和人类住区的规划、设计、供资、发展、治理和管理方式决定了城市化是否将有助于消除贫困与饥饿、减少不平等、促进包容的经济增长、实现性别平等、改善人们的健康和福祉、加强韧性并保护环境。

2. 《新城市议程》也有力地呼应了《2030年可持续发展议程》。《新城市议程》载列了数个可持续发展目标（尤其是目标11，建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市和人类住区）如何实施的方法，并且目标中含有可用

\* HSP/GC/26/1。

<sup>1</sup> 联大第71/256号决议，附件。

来衡量《新城市议程》执行情况的指标。通过提供着眼于执行的执行路线图，《新城市议程》还将有助于实现气候变化《巴黎协定》、《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》、《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》、世界人道主义峰会以及联合国难民和移民问题峰会的目标。

## B. 把握机遇 有效执行《新城市议程》

3. 《新城市议程》的第 128–129、165、167–168 及 171 段强调，人居署基于其作为可持续城市化和人类住区协调中心的作用和专长及其在城市和人类住区发展中的实质性领导作用，包括利益攸关方调动、机构间协调、能力建设和宣传，在执行《新城市议程》中能起到重要作用。这几段还建议人居署加强一致性，调动联合国系统及其他伙伴，支持联合国会员国协调《新城市议程》的执行、后续落实及审议。人居署 2016-2017 年期间工作方案及预算根据《2030 年议程》及《新城市议程》制定，对 2014-2019 年期间战略计划的修订为进一步加强一致性提供了更多机会。“把握机遇 有效执行《新城市议程》”在于制定支持各国的方针、监测议程的执行、联合国系统范围内的协调和协作以及宣传和利益攸关方的参与。

4. 《新城市议程》鼓励人居署及其他各方与联合国会员国、地方当局、主要群体及其他相关利益攸关方密切协作，通过调动专家，为执行《新城市议程》以及可持续发展目标中城市方面的内容创造循证和实用的指导。因此，人居署为执行《新城市议程》制定了一个行动框架，为地方、国家以下和国家各级的实施进程提供了通俗易懂的基本指导方针。这是规划人员、地方行政管理人员及会员国的切入点，说明了会员国和地方当局为富有成效、可持续和公平的城市增长恰当地设立平台所需的必要组成部分。同时也说明每个必要的组成部分应由谁领导，如何衡量，且如何推动其他全球议程。

5. 执行《新城市议程》行动框架的必要组成部分属于以下五个类别（详情可参见 <http://nua.unhabitat.org/>）：

(a) 国家城市政策。城市发展必须涉及各个部门和机构，在财务、法律和规划框架的基础上提供综合政策。受到政府高层组织安排支持的国家城市政策可以让城市更有生产力、竞争力、更公正和繁荣；

(b) 城市法律框架。法律机制对于公共空间的获取和维护以及保证公平和财政稳定很重要，但是要起到有效作用，法律机制必须准确、有低成本效益、包容、以人为本并且对背景敏感；

(c) 综合的城市与区域规划和设计。有效的规划和设计依赖于关联性、包容性及韧性原则，以在包括土地使用、住房和交通的各个活动部门产生综合结果；

(d) 为城市化筹资。运作良好的城市依赖于有力的地方政府资金、财政健康、高效的市场和信誉，这要求关注市级财政的上游和下游两个方面，关注“游戏规则”、收益和支出；

(e) 地方实施。地方实施是上述四个类别的基础，因为其提供了一个机会，通过诸如城市扩展、更新和填充等地区性方法将公正和公平等抽象原则在实际地点具体化。

6. 《新城市议程》还请人居署协调，每四年报告一次《新城市议程》的执行进展情况，其中第一份报告应在联大第七十二届会议上提交。全球城市观测

站同会员国和伙伴协作，将酌情利用城市繁荣倡议、全球城市抽样调查及实施《新城市议程》的国别报告收集和分析数据，并交叉监测可持续发展目标的相关指标。国家城市政策数据库、UrbanLex 平台、全球市级财政数据库以及城市规划和设计实验室也会酌情对此进行支持。

7. 人居署在人居三大会及其筹备过程中发挥了关键作用。人居署参与了人居三大会联合国工作队，为数个政策小组提供了技术支持，并共同牵头编写了为《新城市议程》提供参考意见的 22 个议题文件中的 19 个。在此势头的基础上，数个联合国实体表达了对实施《新城市议程》的兴趣和支持。需要联合国全系统范围的协调来避免由于不同实体的需求互不协调而对各国政府造成过重的负担，并且保证向地方和国家政府以及其他伙伴提供有意义的支持。人居署被公认为可持续城市化和人类住区发展的协调中心，其任务规定是协调联合国系统内的实施情况，但由于其在大多数国家非驻地机构的地位，需要在地方一级采取新的成效战略。在这方面，人居署将与联合国发展集团在各级展开密切合作。

8. 还需采取进一步的努力，包括宣传、能力建设和信息分享，以确保《新城市议程》被各国政府和利益攸关方充分理解、内化并得到其支持。此类努力应该涵盖纵向、多方利益攸关方和注重问题的伙伴关系，以及横向和跨部门的伙伴关系。人居署将为政府各部门、立法议会、多部门利益攸关方团体和联合国系统间开展对话提供便利机会，最终巩固并帮助世界城市论坛根据《新城市议程》改组。必须恢复国家人居委员会的活力，并应维持和培育多方利益攸关方平台和网络，包括那些为协调筹备人居三大会而设立的平台和网络。对联合国地方当局咨询委员会<sup>2</sup>的进一步支持将促进市政、区域或地区各级更多参与，产生更大的政策影响力。最后，根据联合国全球契约，人居署需要有一个私营部门战略，帮助增强国家和地方政府为城市私营部门投资建立有利环境的能力。

### C. 次主题

9. 国际人权法承认每个人都有获得适当生活水准的权利，包括拥有适当住房。<sup>3</sup>住房在经济发展、创造就业、减少贫困以及减少城市中的脆弱性方面能起到推动作用。对住房的任何投资都会立即对城市及其经济产生影响，并且对人们的生活产生深远影响。然而要让投资取得积极成果，住房政策和做法需要有重大转变。因此，人居署提出“以住房为核心的方法”：第一，政策应该以人和人权为核心，从而改善生活条件，建立人们可以有尊严地和平生活的居民区；第二，必须将住房问题置于国家城市政策的核心，进一步促进社会经济发展，包括创造工作岗位、提供收入以及减少贫困；第三，住房应与土地、基础设施和资金供应一起，处于城市发展和规划的核心位置。

10. 快速的城市化和同时存在的诸如移民、气候和经济危机等挑战，使得更有效的、适合具体情况的城市与区域规划更为紧迫。缺乏有效的规划会导致不可持续的城市模式：无序扩张、无计划发展、非正规住区、拥堵、环境退化、社会空间不平等和基础设施不足等。规划系统和方法的适足性在很大程度上依

<sup>2</sup> 应 1999 年理事会第 17/18 号决议的要求成立，是一个加强联合国系统与全球地方当局对话的咨询机构。

<sup>3</sup> 适当住房权的首要参考资料之一就是《世界人权宣言》第二十五条第（一）款。《经济、社会及文化权利国际公约》被广泛认为是保护适当住房权的核心文书，其指出人人有权为他和家庭获得相当的生活水准，包括足够的食物、衣物和住房，并能不断改进生活条件（第十一条）。

赖于现有能力和对环境的适应能力，而这两点却是常常缺乏的。因此，城市与区域规划和设计需要在框架制定、配备和执行方法上有所改变。最终，这需要形成跨等级、跨部门、涵盖多方利益攸关方的越来越综合的方法，并且综合建立在空间、财政和监管工具的基础上，能够利用机会并最大程度地减少效率低下。

11. 尽管认识到了合作的基本原则——政府领导、自主性、包容性、透明、问责、相互尊重以及信任——并认识到了多方利益攸关方伙伴关系和跨部门联系对可持续发展的作用，但在空谈和现实之间还是有巨大差距，这对资源调集和筹资具有重大影响并最终影响发展成果。虽然城市化是经济增长的动力，并且往往都跟资本生产与创新、更高生活水准、对服务的获取、住房权保障以及减少贫困相关联，但是不会自动转化为更多资本和收入以及人人享有适足的生活水准。政府需要采取特别措施，保证城市经济增长不会加剧不平等、排斥和边缘化的现象。

## 二、次主题 1：拓宽可持续适当住房的获取渠道

### A. 事实与数据

12. 城市化和快速的人口增长给世界各地的城市带来了满足其人口对住房的需求这一持久性挑战。

(a) 随着城市化的进行，住房需求不断增加。到 2030 年，人居署估计将有额外的 30 亿人，大约是现在世界人口的 40%，将需要获得适当住房。这一数字意味着需要每天增加额外 96 000 套负担得起且易于获得的住房，即每小时大约增加 4 000 套。预计全球约有 16 亿人将有可能在未来十年受到影响，需要奋力获取适当和可负担得起的住房。预计这一需求的大约 85% 都会产生在新兴经济体，而其中 50% 在中国；

(b) 住房可负担性已成为一项全球性挑战。住房可负担性既影响了低收入国家也影响了高收入国家，既影响了房主也影响了租户。在低收入国家的家庭，人们需要储蓄相当于其家庭年收入约八倍的钱款才能负担起当地城镇或城市中一套标准住房的价格。对租户家庭而言，人们需要花费超过其月收入 25% 的钱来支付房租。许多欧洲国家的家庭，尤其是年轻人家庭，支出负担沉重，在诸如食物、医疗、交通和衣服等其他生活必需品上的花销则更少。在一些极端情况下，有些家庭由于无法支付住房费用而不得不离开住所。世界上大约有 1 亿人无家可归；

(c) 不适当住房、非正规住区和贫民窟仍是许多城市居民仅有的住房选择。现今全球有 16 亿人居住在不适当住房，其中 10 亿人居住在贫民窟和非正规住区。缺乏基本服务获取途径是非正规住区和贫民窟的一个常见制约因素：全球有 24 亿人在没有适当环境卫生设施的条件下生活，20 亿人面临缺水压力。以年轻妇女和儿童为首的家庭往往最易受到不适当住房条件的影响。每四个人中就有一个人的居住环境会危害其健康、安全和发展；

(d) 缺乏有效城市规划，以及功能失调的房地产市场阻碍了负担得起的住房的供应。土地交付系统，由于缺乏城市规划，导致反复出现大量远离城市中心（因其地价较便宜）的大众住房计划，导致城市碎片化发展，长期来看成本很高。这种性质的大众住房计划容易加重城市无序扩张和不必要的土地消

耗。低收入国家约 70% 的居民未在任何土地登记系统上登记。监管环境的限制，例如限制多户住房、内部拆分、新增套间或楼层，增加了交易成本和住房成本。

## B. 与《新城市议程》及其他全球协定相关的关键承诺

13. 《人居议程》（1996 年）概述及各国际文书载列的完全和逐步实现适当住房权，是可持续发展目标和《新城市议程》的重点。《2030 年可持续发展议程》，尤其是目标 11（建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市和人类住区）和具体目标 1（到 2030 年，确保人人获得适当、安全和负担得起的住房和基本服务，并改造贫民窟）认可了适当住房权和改造贫民窟是包容和可持续城市化的关键要素。

14. 《新城市议程》将住房置于可持续城市化的中心，因此对于实现目标 11.1 下的具体目标 1 至关重要。《新城市议程》体现了城市化作为可持续发展动力的新愿景。在该愿景中，完全和逐步实现适当住房权是有潜力引领世界克服气候变化、贫困、排斥和不平等挑战，并积极影响城市走上包容、有计划和可持续城市化道路的变革力量之一。要实现《新城市议程》所载的迈向包容、繁荣和可持续性的承诺，主要取决于如何使住房战略与执行该《议程》的行动框架概述的五个着眼于行动的类别保持一致且相互作用。特别是，《议程》载列了如何在国家一级将住房政策纳入国家城市政策框架，使其与所有相关部门（教育、健康和就业）相协调，以及如何在地方一级将住房纳入城市规划做法，使其与发展所需的不同投入（土地、基础设施和财政）相协调。

## C. 人居署在支持国家方面的专长和作用

15. 人居署支持人居议程伙伴和各级政府开展住房部门改革以及制定住房政策、立法和战略，以推动实现适当住房权。通过全球住房战略、适当住房权方案以及参与性贫民窟改造项目等举措，人居署推动各国政府更多地致力于帮助数百万城市居民更容易获得适当住房并提高生活质量。

16. 由于为数百万家庭提供适当住房的需求日益紧迫，同时需要确保城市有一个可持续的未来，因此需要改变住房政策和做法。人居署倡导的“以住房为中心的方法”，于 2015 年获成员国核准，<sup>4</sup>规定了在国家和地方两级将住房作为优先事项的指导原则。“以住房为中心的方法”摒弃了住房只是一个屋顶和四面墙的理解，认为它是在某地安全、和平和有尊严地生活的权利<sup>5</sup>。“中心”概念反映了城市结构的多重用途，其中住房应位于工作机会、社会和文化设施附近，从而减少不必要的出行。

17. 人居署可帮助各国战略性地将住房纳入国家城市政策，刺激经济，减少贫困和促进包容。通过此类方案，人居署帮助城市加强住房和城市规划之间的联系，特别关注就近因素，即居民与服务和工作的空间联系。

## D. 把握机遇 有效执行《新城市议程》

18. 在以下推进方法中，获取可持续的适当住房可促进执行《新城市议程》和实现可持续发展目标 11：

<sup>4</sup> 在关于实施 2014-2019 年战略计划的第 25/4 号决议中，人居署理事会注意到“以住房为中心的方法”。该方法将住房置于国家城市政策和城市的中心，鼓励联合国人类住区规划署及其成员国酌情考虑实施全球住房战略，包括通过设计工具和机制，在国家和地方两级促进包容性住房筹资，从而减少住房差距，并促进逐步实现人人享有适当住房权。

<sup>5</sup> 在方案一级，“以住房为中心的方法”以人居署先前通过全球住房战略、适当住房权方案以及参与性贫民窟改造项目开展的工作为基础。

(a) 住房政策和战略应作为国家城市政策的重点与经济社会政策一同制定，并纳入城市发展政策之中。国家和地方当局应在制定和实施综合和循证的住房和贫民窟改造政策框架过程中再次发挥领导作用。这些政策应基于住房部门全面的数据和评估，并附上明确的实施战略；

(b) 住房部门需要有效的治理体系，以及有利的立法促进国家、国家以下和地方各级的政策和体制连贯一致。有关住房供应和贫民窟改造的监管框架应足够灵活、基于绩效，并适合地方情况。住房建造规则和条例，以及有关用地、建筑材料和基础设施的规范和标准，应有助于在可获得生计机会的地区降低住房成本和大规模供应住房。土地管理和行政管理体系应确保人人享有住房权保障，并为土地开发和住房创造投资基础；

(c) 在城市规划中更多地考虑住房对建设更加包容和可持续的城市至关重要。城市规划和设计应促进贫富混居、土地混合使用、实现住房邻近就业，以及促进住房多样化（类型、大小、标准和位置）。城市一级的规划和设计，与土地使用和基础设施规划相整合，应有助于街道连通性、提高人口密度和住房区域的空间整合。住房建筑规范和能效标准对气候的适宜性应因地制宜进行调整，以提高城市韧性，促进形成环境上更加可持续的城市模式和高效的城市形态；

(d) 需要特设的可负担性政策使得住房市场更加包容并确保能在位置适宜的城市地区大规模供应负担得起的住房。城市应加大财政努力并提高财政收入，在城市中心或通过城市扩展项目创造机会促进住房开发和贫民窟改造。大规模提供负担得起的住房必须紧密联系住房市场动态，战略上依靠与私营方、非政府组织和民间社会建立的伙伴关系。更加包容和创新的财政机制，从政府资金到担保，从社区储蓄到小额信贷，都应被大规模推广并面向最贫困者。许多国家通过针对中等收入和低收入住房部门的指令和条例，使居民负担得起住房。

## E. 待议事项

19. 关于理事会第二十六届会议的特别主题，即“把握机遇 有效执行《新城市议程》”的对话将提供机会，在城市化综合政策框架内讨论住房部门政策的范围和重要性，并讨论各国政府和伙伴提出的将住房作为执行《新城市议程》和实施可持续发展目标重点的创新和成功的提案。待议事项包括：

(a) 哪些政策、机制和监管环境成功大规模地改善了适当且负担得起的住房的供应以及贫民窟改造？

(b) 住房部门的哪些治理体系能最有效地促进不同政府层级间的政策、立法和机制连贯一致？

(c) 在城市规划中更多地考虑将住房问题与土地和基础设施供应相协调，如何能够促进城市的包容性和可持续性？

(d) 住房如何能够促进城市的贫富混居、土地混合使用和社会多样性？这一方法有哪些良好范例？

(e) 在类型、大小、标准、能耗以及位置方面有哪些创新住房设计的良好范例？

(f) 哪些（来自各国、城市和伙伴的）住房筹资方法的创新正有效应对全球住房负担能力问题，并提高最贫困者获得筹资的能力？

(g) 政府、私营部门和民间社会在为负担得起的住房供应联系供资方面拥有哪些经验，如何推广这些经验?可负担住房合作社有哪些良好范例?

### 三、 次主题 2：可持续城市化的综合人类住区规划

#### A. 事实与数据

20. 2014 年全球城市居民人口为 39 亿。到 2030 年，城市地区预计将容纳 60% 的世界人口，每三个人中就有一人将居住在人口超过 50 万的城市。到 2050 年，人口增长和城市化预计将使世界城市人口新增 25 亿，其中近 90% 的增长集中在亚洲和非洲。与此同时，人均消耗的城市空间正在增加。在过去几十年，发展中国家的大部分城市经历了人口密度的下降，而在高收入城市，人均收入每翻一番，平均密度则下降 40%。不断扩张的城市地区的大部分住宅结构呈现无计划和无序状态，未遵循或缺乏市政计划或条例。

21. 即使有规划，新城市发展的空间连通性和整合度总体上较差，导致不可持续和高成本的模式，同时还受到公共空间减少和住房市场不堪重负的夹击。许多城市没有为扩张地区的街道分配足够的土地，导致居住区被隔离，而且阻止城市边缘地区被纳入城市。完成和维护现有城市的基本城市基础设施和服务这一积压问题仍规模巨大。世界大约四分之一的人口生活在贫民窟条件下，反过来又加剧了全球的门卫小区现象。

22. 许多发展中地区的城市 and 空间规划学科的任职人数不足，非洲国家每 10 万人中有 0.97 个经认证的规划师，印度为 0.23 个，而大不列颠及北爱尔兰联合王国为 37.63 个，美利坚合众国为 12.77 个。不同规模的规划体系的调整和改革也进展缓慢，许多国家仍保留着过时的规划立法。

23. 尽管如此，越来越多的实证证据明确表明，改善城市形态和连通性有助于加强流动性、促进集聚型经济和减少温室气体排放。在良好规划的地区，城市是促进经济增长和创造机会的宝贵有效工具。它们的产值占全球国内生产总值的 80%，最富有的 100 个城市占全球国内生产总值的 35%。

24. 将创造良好的城市形态作为规划的重点，在相关规定和财政机制的支持下，上述的一些问题在少数情况下得到了解决，这说明存在大规模变化的机会。

#### B. 与《新城市议程》及其他全球协定相关的关键承诺

25. 《新城市议程》明确了城市空间发展的参与式规划和管理是使政策保持一致并使其得到有效实施的综合工具。它使城市规划和设计能为可持续发展创造必要条件，并利用城市动态获得集体利益。有效的城市与区域规划和设计将在实现可持续发展目标方面发挥关键作用，不仅针对致力于城市规划的具体目标 11.3，而是整套目标的实现，因为综合的城市与区域规划和设计能够指导地域和部门政策、战略和计划。《新城市议程》第 81-160 段介绍了对城市与区域规划和设计的关键承诺，可总结如下：

(a) 承认《城市与区域规划国际准则》作为有效规划程序的参考；

(b) 承认包容和参与式的城市政策在国家和国家以下各级，在将可持续城市地域发展纳入实施综合发展战略和规划主流中所发挥的作用；

(c) 成员国承诺以战略性配置资源的方式进行规划，以便短期投资逐步实现可持续性的长期要求且跨阶协调实现均衡的地域发展；

- (d) 成员国致力于制定在整个人类住区连续体中产生协同增效的区域规划；
- (e) 成员国承诺，利用适当的规划政策环境（包括对地方行政和管理的支持）制定条例并开展治理；
- (f) 承诺支持促进年龄和性别平等的规划框架，以指导各阶段的参与，并确保多方利益攸关方的伙伴关系；
- (g) 承认综合规划在应对现有和未来城市形态挑战和机遇方面的重要性；
- (h) 促进有规划的城市扩展，防止和控制城市无序扩张，填充，城市更新，城市改装，贫民窟改造，精心设计街道和公共场所，利用集聚和规模经济，避免空间和社会经济隔离，减少出行挑战和人均服务交付费用，以及保护文化遗产；
- (i) 强调综合土地利用、交通规划和以交通为导向的开发，包括道路安全，可持续出行和土地混合使用问题；
- (j) 承诺通过开发工具、制定住房备选方案、贫民窟改造、扩大筹资机制以及制定包容性设计规则，采用可促进负担得起的可持续住房的供应的规划；
- (k) 推广整合减少灾害风险及适应和减缓气候变化要素的规划；
- (l) 成员国承诺支持能力建设，包括培训各级规划者，加强公共部门机构和规划机构，确保公用事业机构有能力提供充足、负担得起和可持续的服务；
- (m) 成员国承诺支持国家以下各级政府实施城市规划战略和计划，包括遵守法律文书，规划、住房和交通法规以及扩大筹资文书。

### C. 人居署在支持国家方面的专长和作用

26. 自 2004 年以来，世界各地的规划专家在人居署的支持下，努力重新开展规划，并将其定位为更广泛发展目标的关键战略。《新城市议程》（以及可持续发展目标的具体目标 11.3、11.a、11.7）通过承认空间规划在可持续发展中的关键作用，结束了由人居署宣导的时代。作为这一范式转变的中心，人居署拥有独特的专长应对各国对该专题的请求。

27. 人居署的规划和设计专长可通过以下方式支持《新城市议程》的执行：改善各级空间规划；在各规模下开发一套经验证的方法、指南和工具；<sup>6</sup>发展各级能力；<sup>7</sup>加强现有和建立新的伙伴关系；推广如土地混合使用和改善连通性的

<sup>6</sup> 此类工具包括培训模块：综合快速规划工作室培训模块和城市领导人的城市规划培训模块；规划指导工具：居民区规划五项原则、《城市与区域规划国际准则》、公共空间工具包、城市气候变化行动计划指导原则；专家小组会议、计划审查和评估方法，以及城市和气候变化倡议等专题倡议。人居署进一步着手编制技术材料，促进各国执行《新城市议程》，如关于国家城市政策的工具包和指导说明、关于城市规划原则和方法的政策说明、城市规划工具包和城市规划培训模块、关于城市和气候规划的政策说明和培训材料，以及关于加强不同国家规划和设计课程的指导说明。

<sup>7</sup> 人居署一直在开发各种工具，以便向重要问题的规范性工作提供信息，并开发特定工具以在特定城市环境中指导切合目的的业务工作（例如支持一个国家或城市的规划项目和能力建设），其总体目标是指导城市的可持续发展规划。



原则，优化规模经济并尽量减少出行需求。人居署认识到，需要帮助重新界定规划的内容和程序，并为其实施提供更大的支持。

28. 各国应考虑对其规划体系进行综合评价，包括评价其制定和实施过程、条例和政策，以及技术能力。同时，各国政府需展示新的规划方法并将其本地化。人居署正努力确保其工具和方法“切合目的”，并建立了涵盖各级规划的组合，其中包括：

- (a) 国家城市政策，涉及城市体系，城乡联系，以及城市在国家发展中的总体作用；
- (b) 不同规模的战略空间规划和促进参与式规划；
- (c) 加强有效规划体系的治理和监管框架，着重加强城市规划和城市立法；
- (d) 制定和推广有战略影响的具体问题和工具：公共空间，有规划的城市扩展和城市填充。

29. 此外，人居署为规划学科提供了支持，以应对具体问题并将其纳入规划框架，包括：非正规性规划，防止形成贫民窟和贫民窟改造以及城市更新；以负担得起的住房交付为目的的规划和设计；气候变化规划和低排放发展战略；包容性和城市安全；城市规划和地方经济发展；综合土地使用，出行和基础设施规划；可持续基本服务的交付规划；移民和重新安置以及灾害和冲突后重建。

30. 虽然空间规划是必要的，但它本身不足以促进城市的可持续发展。人居署三管齐下的做法强调城市立法、土地和治理；城市规划和设计；以及城市经济和市级财政。该组织支持了这一综合方法，在人居署规范性框架内，建立城市规划和设计实验室作为规划和设计创新的综合设施。此外，人居署通过建立一个全球规划和设计实验室网络（这一点受到人居署理事会第 25/4 号决议的欢迎），以及一个日益发展的全球公共空间方案，已开始展示不同背景下可实施的解决方案。

#### **D. 把握机遇 有效执行《新城市议程》**

31. 自我反思、创新和政治意愿对于《新城市议程》的执行将至关重要。如上所述，人居署执行《新城市议程》的行动框架确定了五个类别，若要按照《新城市议程》以综合规划推动城市发展，这五个重点领域将至关重要。

32. 通过其协调职能，人居署可与国际和国家发展伙伴，联合国系统及各国建立伙伴关系，并考虑综合区域规划和设计的附加值。人居署也有独特的能力来记录成功和失败的规划和设计，并交流这些知识。最后，人居署通过近期的全球方案和综合设施，能够提供改进规划体系和强化实施进程的能力建设和技术援助。

33. 人居署享有动员各国所需的召集权力，但是在此方面也依赖各国的财政支助。规划能力不足（以及缺乏改善性筹资）仍然是执行《新城市议程》的一个重大挑战。根据《新城市议程》第 128 和 129 段，增加对空间规划过程和能力建设的财政支助至关重要，包括对人居署规划工作的支助。

34. 规划作为一种工具，能够开发土地潜力，吸引和指导可持续基础设施，以及通过促进适度的密度和紧凑的城市形态，指导如何达到重要的集聚阈值。

人居署有助于将规划纳入主流和在更大规模推广综合方法，包括城市发展的立法和筹资，工具开发和专题联系，特别是移民与卫生。

#### E. 待议事项

35. 以下问题旨在激发更深入的讨论：

(a) 该由谁、该通过哪些国家任务规定对过时、不当的体制规划框架和法规发起改革？

(b) 如何在国家、国家以下和地方各级增强计划制定与执行所需的体制和技术能力？

(c) 对跨部门整合与规划体系治理的指导存在哪些重要缺口？

(d) 哪些模式可用于指导整合规划在各级的实际应用？哪些必要能力有待加强？

(e) 需要为制定空间战略和开展设计工作的私营实体以及建设私有城市和地带的开发商设定何种职权范围，尤其是在缺乏政府管理和监督能力的情况下？

(f) 如何促成伙伴关系，以调动私营部门，使其帮助宣传和支持城市规划在经济发展中的作用？

### 四、次主题 3：可持续城市化的协同增效与筹资

#### A. 事实与数据

36. 目前官方发展援助金额为每年 1 250 亿美元，尚不足以支撑当前和未来城市的转型。此外，国家和地方主管部门面临持续性障碍，难以获得来自公共和私营部门的融资与投资机会。值得注意的是，2015 年通过的关于气候变化的《巴黎协定》是一个例外，发达国家在协定中重申其承诺，即在 2020 年前，每年向发展中国家提供至少 1 000 亿美元的气候行动资金。然而，仍需要政策和法律文书来创造一个有利于投资的环境并发掘内生收入来源。此外，围绕城市和人类住区发展进行的诸多工作没有得到整合，无法产生持久影响，这使得许多国家和城市陷入依赖国外援助的循环中。用于城市发展的后续投资必须加强协调，以解决城市地区面临的一系列挑战，并赋予城市权利，使其实现作为发展引擎的潜力。

37. 全球而言，约 60% 有望于 2030 年前发展为城市的地区仍有待建设。据某些估计数据，到 2025 年前，每年相关的投资缺口将高达 9 万亿美元。要充分发挥城市化的潜力，很大程度上取决于该缺口的填补。若无法为人们提供市场通道、工作机会、充足和负担得起的住房、教育及基本服务，就无法利用城市化带来的经济机遇。

38. 《2016 世界投资报告》指出，仅仅为了满足与可持续发展目标相关的投资需求，所有国家的公共和私人投资水平就必须实现“阶跃性变化”。该报告提出，填补投资缺口的方法之一是创建一个全球多边利益攸关方平台，专门向城市基础设施等重点领域输送资金。

39. 提供充足的基本服务高度依赖基础设施。根据一些评估，基础设施的资金缺口每年达 1 万亿美元。尽管私营部门在填补这一缺口的过程中无疑将扮演至关重要的角色，但还需要更充分地意识到有规划的城市化的作用，即创造资

源，用于投资和运营与水资源、环境卫生、能源、废物管理和交通相关的基础设施。这些内生资源可以通过各类开发获取，例如以交通为导向的开发，由此不断增长的land价值可被用于公共交通领域的投资。通过紧凑、混合的土地使用模式，可以减少水供应和排污系统的投资需求，而且高效运营和损失预防可以节约资金。

40. 资金是增加适当和可持续住房的关键要素。提供贷款、信贷、补贴和财政支持能够资助住房建设，并能增强人们的储蓄和购房能力。需要进行融资创新，让住房市场更具包容性，确保在地段较好的城市地区配备大量人们负担得起的住房。必须推广一系列措施并扩大其使用范围，如公共担保、交叉补贴和小额信贷等。同时必须评估当前税收机制的优缺点，以及能否引进优化的新税务机制，扩大和丰富住房融资手段。

41. 按照当前趋势，到 2030 年可持续发展目标实施截止之前，为因战乱和灾害而流离失所的人群所提供的人道主义援助成本将会增长到每年 500 亿美元。届时，世界上约有 62% 的穷人将生活在脆弱、受冲突影响的国家，集中在城市区域的穷人比例也将上升。必须采取更多协调一致的行动，改善因躲避灾害和暴力冲突而产生的移民和难民的生活水平和生计。

42. 在全球范围内，城市贡献了超过 80% 的国内生产总值，在发展中国家也同样如此。在许多国家，地方税收和其他收入来源可能是发展筹资的主要来源，但是国家以下各级政府不得擅自扩大收入基数。在发展中国家，国家以下各级税收占据国内生产总值的 2.3%，而这一比例在工业国家为 6.4%。在许多非洲国家，即便是首都城市，每年的收入也不到人均 100 美元。由于实施权力下放政策，市政府有时需要负责管理卫生和教育事宜，同时还要承担贫民窟的费用。

43. 许多发展中地区的城市仍然重度依赖转让和赠款，目前正做出大量努力，减少这种对中央政府的依赖。地方的收入结构表明，财产税可能成为一项不错的地方收入来源，然而在大部分发展中国家的大多数发展中城市，财产税占地方收入不足 3% 到 4%，而在澳大利亚、加拿大、法国、英国和美国，这一比例约达 40% 到 50%，这是因为缺乏对各项土地价值分享政策的了解，同时也缺乏应用此类政策的条件。

44. 在各国政府和国际社会的支持下，地方政府面临着利用自身资源的重要机遇。发展中国家的地方政府极少使用替代资金来源，例如私营部门提供的资金、商业银行或公私伙伴关系提供的贷款。低收入国家的 500 个城市中，只有 4% 能接触到国际市场。

## **B. 与《新城市议程》及其他全球协定相关的关键承诺**

45. 促进有效发展合作全球伙伴关系第二次高级别会议于 2016 年 11 月 28 日至 12 月 1 日在内罗毕举行，与会者重申了下列承诺：伙伴国有权决定其发展优先事项、关注成果、建立包容性发展伙伴关系、确保透明度和相互问责。所有承诺均与人权、体面工作、性别平等、环境可持续性和残疾等方面的已商定的国际承诺相一致。他们肯定了这些承诺的履行是实现《2030 年议程》的重要手段。此外，与会者还提出各类方法加强发展合作，这与《新城市议程》的执行相关。

46. 在《新城市议程》（第 130-132、134-137、139、142、145 和 152 段）中，国家元首和政府首脑、部长和高级代表承诺创造一个有利的环境和调集国际和国内资源，以支持《新城市议程》的执行。他们提议，由通过有规划的城市发

展创造出的城市价值来为城市化供资。行为体之间的有效协调、创新筹资手段以及地方政府的能力建设是可持续城市发展筹资的关键。他们表示支持开发纵向和横向的财政资源分配模式，以减少国家以下各级领土之间、各城市中心之间以及城乡地区之间的不平等现象，并促进综合、均衡的地域发展。他们强调必须改进开支和资源分配数据的透明度，并将其作为评估促进公平和空间融合所取得进展的一项工具。

47. 除了与可持续发展目标 11 有明确联系外，《新城市议程》（尤其是第 15、21、47-48、91、96、126、149、153-154、162-163、169 和 172 段载列的内容）的各项承诺还与可持续发展目标 16（创建和平和包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构）、目标 17（加强执行手段，恢复可持续发展全球伙伴关系的活力）、目标 8（促进持久、包容和可持续经济增长，促进充分的生产性就业，促进人人有体面工作）以及《亚的斯亚贝巴行动议程》第 34 段（呼吁扩大国际合作以加强市政当局的能力）相关联。

48. 《新城市议程》在环境、气候变化和减少灾难风险方面做出承诺，包括承诺支持获取各类多边基金，如绿色气候基金、全球环境基金、适应基金和气候投资基金等，以确保按照商定的程序框架，帮助国家以下各级和地方政府获得资源来实施适应和减缓气候变化的计划、政策、方案和行动。

49. 总之，《新城市议程》（尤其是第 12、13、26 和 40 段）主要基于《世界人权宣言》，并反复强调包容的重要性，确保不落下任何一个人。必须让妇女、青年人、残疾人、老人、少数群体及其他常被忽视的群体参与全部的进程，以确保各项城市发展的可持续性。为城市发展而筹资和维护这些群体的权利之间存在密切关联，《议程》第 148 和 151 段强调了这一点。

### C. 人居署在支持国家方面的专长和作用

50. 1996 年，各国政府与其他成员国紧密合作，以期就《人居议程》达成一致，人居署为此制定了一个伙伴调动和协同增效建设模型。从一定程度上来说，在人居三大会的筹备进程和会议过程中持续运用了该模型。世界城市运动及其合作伙伴大会通过城市高校成功调动了利益攸关方参与人居三大会，并作为政策部门的成员，参与了专题和区域对话。

51. 人居署调动了联合国系统内部和外部的若干伙伴，包括私营部门，以便在可持续城市发展方面为各个国家提供支持。人居署擅长以各种途径促进城市和地方当局进行合作，以改善城市规划、治理和管理方法。人居署还与各级地方政府协会建立了稳固的合作关系，为希望与地方当局开展合作的其他联合国实体和利益攸关方提供了切入点。此外，联合国地方当局咨询委员会随时可就地方政府问题提供建议。

52. 迄今为止，人居署已经与包括各国政府、联合国系统和非政府组织在内的众多利益攸关方开展合作，以落实其规范性方案和业务方案，并建立了涉及多重利益攸关方的、以解决问题为主的跨部门网络。正是通过战略行为体参与的有效发展合作，才得以利用各项资源来有效执行《新城市议程》。

53. 人居署具备专长和能力，能够帮助地方当局建设技术、法律和制度能力，从而：

(a) 提高地方收入来源的创收效率，并在税收征收体系中采用土地价值分享政策、电子政务系统及信息和通讯技术；

(b) 创造额外财政资源，包括利用内部创新手段，例如使用基于土地的筹资工具；

(c) 支持地方政府设计地方基础设施基金，允许私人投资进入公共项目；

(d) 将城市经济和财政问题纳入国家经济发展规划进程，如根据基础设施需求制定的国家规划战略，同时通过市政发展公司与其他总体机制，帮助各国政府扩大创新型城市和市政筹资手段的应用范围；

(e) 人居署还与众多金融机构合作，支持投资基础设施发展、社区动员、能力建设，以及有关水资源、环境卫生、交通、能源和城市规划的培训；

(f) 此外，人居署还向各国提供国家城市政策编制方面的技术援助，帮助各级、各部门的政府内部和外部行为体建立合作，这能够增加投资，更好地实施《新城市议程》，同时可以展示建立融合、紧凑、高产、包容、宜居和有复原能力的城市网络的价值，从而有效缩小农村与城市的差距。

54. 人居署城市基本服务信托基金也为捐助方设立了一项基金，以便集中其捐款，用于支持各国执行创新的解决方案，解决基础服务短缺的问题。通过协调该信托基金支持的活动和国内外金融组织支持的投资项目，各国有机会制定本成本效益高的、以人为本的解决方案，应对基础服务短缺问题。

55. 2015 年，人居署获准成为适应基金多边执行实体之一。迄今为止，适应基金已经正式批准了人居署的一个项目，该项目目前正在老挝人民民主共和国执行，其他一些提案则正处于审批流程的各个阶段。此外，人居署当前正寻求得到绿色气候基金的批准，以成为其认证的实体。2016 年 12 月，人居署批准了一项新的环境和社会保障政策体系，为获取此类认证创造了有效的先决条件。

#### **D. 把握机遇 有效执行《新城市议程》**

56. 全球各国已经达成共识，有必要加强筹资工作，以推动可持续发展和《新城市议程》。为此，《新城市议程》的执行应当与可持续发展目标 11 及其他目标下与城市相关的具体目标的执行在技术和资金方面直接联系起来。应当在各级最大化《新城市议程》和可持续发展目标之间的协同增效。目标 11 下的具体目标在国家层面的优先级越高，用于支持实施工作的国内外资金流也就更充分。

57. 目标 11 和《新城市议程》的联系为将城市经济和财政问题纳入国家经济发展计划进程创造了机会。这需要同时向各国政府提供技术援助，以扩大创新型城市和市政筹资工具的应用范围。同时还需要各组织通力合作，提高国家和地方政府的计税基数。

58. 人居三大会和可持续发展目标的筹备经历为促进伙伴关系提供了额外的机遇，可动员参与塑造《新城市议程》和《2030 年议程》的利益攸关方组织和市民参与其中。合作伙伴大会促进了非政府组织参与人居三大会，这一举措应予延续。此外，行政首长协调理事会可以利用人居三大会筹备事宜在联合国内部所创造的势头，制定一项联合国全系统政策和行动计划，指导《新城市议程》的执行。

59. 人居署正与一些联合国实体及世界银行集团合作，携手建立一项多伙伴实施基金，促进可持续城市发展。该基金的目标是推动向各国和各城市提供有效、协调的支助，帮助他们实现通过城市化解解决贫穷、不平等、气候变化及其

他阻碍可持续发展问题的共同目标。该基金将根据地方条件和需求，采用受需求驱动、以投资为导向的可持续城市化方法。这就意味着要着向国家、国家以下各级和地方当局提供直接、协调的支持，将上游的政策、规划和能力建设工作与下游的城市和地域综合发展与投资交付品相联系。该基金一方面将大规模催生城市发展所需的变革性投资，另一方面将促进合作伙伴关系发展。

60. 关注人权的做法是执行《新城市议程》强有力的切入点。国家和地方两级的预算和市级财政措施必须分析政策对妇女以及弱势群体的影响。预算通常被认为是中立的，这反映出在预算可能对不同群体产生的特别影响方面缺乏认识。普惠性金融至关重要，它能确保这些问题不只简单限于讨论，而是采取了具体行动以解决不平等和排斥现象。

61. 人居署目前是适应基金的认证实体，也有可能成为绿色气候基金的认证实体，因此可以帮助城市决策者获取气候方面的资源，用于减少温室气体排放，适应气候变化。建设“气候相容性”城市是绿色气候基金的一项跨部门优先事项。

## E. 待议事项

62. 以下问题旨在激发更深入的讨论：

(a) 如何实现各利益攸关方协同增效的最大化，以促进执行《新城市议程》？

(b) 如何变革当下建立伙伴关系、实现发展合作的方法，确保《新城市议程》的成功执行与监督？

(c) 公私伙伴关系是否真的卓有成效？如何更好地发挥工商业在《新城市议程》实施中的作用？

(d) 如何在城市发展中更好地使用土地价值分享这一工具？还有哪些新型地方创收举措？

(e) 提升收入如何促进社会公平，该进程又需要怎样的制度及法律安排？

(f) 支持地方政府设计地方基础设施基金的最佳方式是什么？

(g) 如何确保最高效地运用投入《新城市议程》的稀缺公共资源来帮助减少不平等现象？请对参与进程中的成本效益分析进行讨论。

(h) 如何运用稀缺公共资源催生额外资源（尤其是私有资源）？可以采用何种方式加强人居署，以使其更好地支持此类举措？除了征收市级碳税、实施上限和交易计划、发行绿色气候债券外，还可利用哪些创新的筹资工具和计划？