

新城市议程

图文详解



联合国  人居署
实现城市建设更美好的前景



版权©联合国人类住区规划署(联合国人居署) 2020

保留所有权利。

联合国人类住区规划署(联合国人居署)

肯尼亚内罗毕邮政总局 邮政信箱 30030 邮编 00100

www.unhabitat.org

HS编号: HS/035/20E

ISBN编号: (卷) 978-92-1-132869-1

免责声明

本报告中使用的名称和呈现的资料并不意味着联合国秘书处就其边境或边界的划定, 或对其经济制度或发展程度发表任何意见。本出版物表达的观点并不一定反映联合国人类住区规划署或其执行委员会的观点。

致谢

概念书撰写和协调人:

Claudio Acioly、Raphaelle Vignol、Asa Jonsson

第1、2章主要作者: Rana Amirtahmasebi

第3章主要作者: Zuzana Vuova、Emily Olivia Fox

内容贡献人员:

Anne Amin、Gianluca Crispi、Pankti Dalal、Rafael Forero、Rebecca Hui、Christophe Lalande、Lynne Karago、

Wataru Kawasaki、Francesca Lionetti、Marcus Mayr、Angela Mwai、Samuel Njuguna、Stephanie Loose、

Laura Petrella、Saritha Ramakrishna、Thomaz Ramalho、Andrew Rudd、Remy Sietchiping、Fay Strongin、

Vidar Vasko、Raphaelle Vignol、Xin Quan Zhang。

排版和信息图表设计:

Austin Ogola

Sera Tolgay

目录

前言	viii
简介	x
结语	155
术语表	157
参考文献	163



01

《新城市议程》变革承诺的核心维度

1.1 社会可持续性	2
1.1.1 增强边缘化群体的权能	3
1.1.2 性别平等	5
1.1.3 移民、少数族裔和残疾人规划	11
1.1.4 年龄响应式规划	14
1.2 经济可持续性	19
1.2.1 创造就业和改善民生	20
1.2.2 生产力和竞争力	23
1.3 环境可持续性	28
1.3.1 生物多样性和生态系统保护	29
1.3.2 气候变化韧性和适应	33
1.3.3 减缓气候变化	41
1.4 空间可持续性	45
1.4.1 空间可持续性和平等	47
1.4.2 空间可持续性和城市密度	48

02

实施手段

2.1 干预机制	56
2.1.1 国家城市政策	58
2.1.2 土地政策	61
2.1.3 住房和贫民窟升级政策	67
2.1.4 城市立法和法规	73
2.1.5 城市设计	78
2.1.6 城市财政	81
2.1.7 城市治理	86
2.2 基础设施和服务硬措施	92
2.2.1 交通与出行	92
2.2.2 能源	98
2.2.3 固体废物	101
2.2.4 水与卫生	106
2.3 软措施	111
2.3.1 文化	111
2.3.2 教育	115
2.3.3 健康	117
2.3.4 城市安全	121
2.4 技术与创新	124
2.4.1 技术	126
2.4.2 交通	126
2.4.3 施工和建筑技术	127
2.4.4 制图和空间数据	128

03

监测与报告

3.1 全球治理与实施手段	134
3.1.1 全球治理	134
3.1.2 调动财政资源	135
3.1.3 能力发展、知识交流和伙伴关系	137
3.2 《新城市议程》与可持续发展目标的 城市维度	140
3.3 监测和报告	144
3.3.1 报告导则	145
3.3.2 监测框架	146
3.3.3 城市议程在线平台	149
3.4 联合国人居署在推动《新城市议程》 中的作用	150
3.4.1 联合国人居署大会及其治理结构	150
3.4.2 世界城市论坛	153

目录

表

表1.	在城市中心和城市周边地区并入新住宅单元的成本对比	50
表2.	土地价值捕获工具一览	66
表3.	可持续发展目标11、其他可持续发展目标与《新城市议程》之间的联系	142

专栏

专栏1.	世界各地的城市是如何扩张的?	xiv
专栏2.	《新城市议程》的结构	xvi
专栏3.	多伦多都会区的社区演变:创新性应对措施	14
专栏4.	香港的老龄友好型城市政策	18
专栏5.	爱知目标	31
专栏6.	参与式韧性规划:以马达加斯加、马拉维、莫桑比克和科摩罗为例(2010-至今)	40
专栏7.	加纳的海岸角市正在无序扩张	49
专栏8.	从内向外建设城市:智利圣地亚哥的人口填充	50
专栏9.	中国武汉的空间资本与繁荣	54
专栏10.	土地增值税在哥伦比亚的使用	61
专栏11.	菲律宾的社区抵押项目	69
专栏12.	纳米比亚的灵活土地保有权法	76
专栏13.	新加坡总体规划(2003):发展蓝图	81
专栏14.	政府间转移支付全球案例	83
专栏15.	世界各地大都市治理实践启迪	89
专栏16.	印度浦那市的参与式预算	90
专栏17.	废弃物管理过程中的拾荒者:以南非奥迪莫特尔地区为例	104
专栏18.	欧盟WASSER项目:斯里兰卡东部住区水与卫生	108
专栏19.	中国石臼漾饮用水安全保障生态湿地	110
专栏20.	没有饥饿的城市:巴西圣保罗的社区花园	120
专栏21.	巴西圣保罗的住房信息和制图系统	129
专栏22.	相互关联的全球议程	135
专栏23.	城市议程平台的主要特征	149

示意图

示意图1.	《新城市议程》的内容	xviii
示意图2.	增强边缘化群体的权能	4
示意图3.	性别平等	6
示意图4.	移民、少数族裔和残疾人规划	12
示意图5.	年龄响应式规划	16
示意图6.	创造就业和改善民生	21
示意图7.	生产力和竞争力	25
示意图8.	生物多样性和生态系统保护	30
示意图9.	气候变化韧性和适应	35
示意图10.	减缓气候变化	42
示意图11.	空间可持续性	46
示意图12.	干预机制	57
示意图13.	国家城市政策	59
示意图14.	土地政策	62
示意图15.	住房和贫民窟升级政策	68
示意图16.	城市立法和法规	74
示意图17.	城市设计	79
示意图18.	城市财政	82
示意图19.	城市治理	87
示意图20.	交通与出行	93
示意图21.	能源	99
示意图22.	固体废物	102
示意图23.	水与卫生	107

示意图24.	文化.....	112
示意图25.	教育.....	116
示意图26.	健康.....	118
示意图27.	城市安全	122
示意图28.	技术与创新.....	125

图

图1.	参与制定《新城市议程》的利益相关者	xi
图2.	全球城市化概述.....	xiii
图3.	假彩色图像显示约旦河谷灌溉景观中存在水资源	xv
图4.	《新城市议程》词云	xvi
图5.	2018年土耳其基利斯地区一叙利亚难民营航拍图	2
图6.	印度果阿邦, 一群女学生正走在上学路上	9
图7.	公共交通工具应可为残疾人无障碍使用.....	13
图8.	城市设计必须考虑老年人的需求	15
图9.	海地太子港市中心卖水果的妇女	19
图10.	印度尼西亚巴厘岛, 一位正在制作蜡染布的妇女	22
图11.	首尔清溪川的重建	29
图12.	英国北威尔士克里基厄斯的沿海侵蚀管理.....	33
图13.	印度艾哈迈达巴德, 沿着萨巴尔马蒂河沿岸修建的一座河堤可以防洪并防止环境退化	34
图14.	卡特里娜飓风造成的洪灾淹没了美国新奥尔良市(飓风前后对比)	37
图15.	美国巴尔的摩内港水轮结合了新老技术.....	43
图16.	加纳海岸角高级住宅和工业区的高密度供水管网	48
图17.	2010年(左)和2018年(右)加纳海岸角的住区数量增长	49
图18.	双城记: 美国亚特兰大与西班牙巴塞罗那.....	51
图19.	中国武汉的景象.....	54
图20.	哥伦比亚麦德林的贫民窟	70
图21.	31号庄园(Villa 31)是位于阿根廷布宜诺斯艾利斯市雷科莱塔区和雷蒂罗区的一个非正式住区	71
图22.	在新加坡, 城市总体规划相当成熟, 不同用途和类型的项目相互交织	78
图23.	荷兰鹿特丹的码头区南岸(kop van Zuid)是在一个失去功能并被废弃的大型港口上开发的	84
图24:	肯尼亚内罗毕穆库鲁非正式住区的居民在住区建档期间参与数据核实	88
图25.	坦桑尼亚达累斯萨拉姆蓝色渡轮上的乘客	92
图26.	埃及开罗的空气污染	94
图27.	坦桑尼亚达累斯萨拉姆的快速公交系统.....	95
图28.	加纳海岸角的固体废物倾倒场(左), 正在进行垃圾分类的拓荒者(右)	103
图29.	埃塞尔比亚哈勒尔地区居民排队取水	105
图30.	联合国教科文组织世界遗产: 伊朗伊斯法罕的伊玛目广场.....	114
图31.	意大利威尼斯是一座水城。这座历史名城需要创新性政策, 保护其不受气候变化影响	132
图32.	有效实施《新城市议程》的支柱.....	134
图33.	2015年后的全球关键议程	136
图34.	调动财政资源	137
图35.	能力建设	138
图36.	可持续发展目标11与其他可持续发展目标主要相互联系的可视化呈现.....	140
图37.	可持续发展目标中有关城市的目标(可持续发展目标11除外)	141
图38.	《四年期报告(2018—2026)》的时间线和目标	144
图39.	支持报告进程的四个要素	145
图40.	向联合国秘书长提交的《四年期报告》编制过程中的磋商渠道一览	146
图41.	新城市议程实施报告程序概述	147
图42.	联合国人居署的治理结构	151
图43.	联合国人居署大会的职责	152
图44.	世界城市论坛的目标	153
图45.	主办过世界城市论坛的城市.....	154

前言



麦慕娜·莫哈德·谢里夫
执行主任
联合国人类住区规划署（联合国人居署）

《新城市议程》为规划周密、管理良好的城市化如何成为加速实现可持续发展目标的变革性力量提供了明确的指导。

它启发了新的解决方案，使城市成为应对气候突发事件、管理人口迁移流动、抗击疫情及解决其他全球性挑战的关键角色。但是，我们并没有走在实现可持续发展目标——包括目标11，即“建设包容、安全、有韧性和可持续发展的城市和人类住区”——的正确道路上。

《新城市议程图文详解》手册提供了清晰的定义和切实有效的应用，使全球框架对政府内部、广泛的的城市利益相关者和联合国内部的政策制定者以及城市相关专业人员更易于获取和使用。我们需要更加实用的方法来扩大和加速我们的行动。

本手册是对《新城市议程》现有文本的补充。手册利用范例、案例研究、信息图表和示例行动（战略、政策和项目），解读了《新城市议程》的核心维度、信息和“变革性承诺”，并剖析了《新城市议程》的文本。

“

《新城市议程图文详解》手册提供了清晰的定义和切实有效的应用案例,使全球框架对政府内部、广泛的城市利益相关者和联合国内部的政策制定者以及城市相关专业人员更易于获取和使用。我们需要更加实用的方法来扩大和加速我们的行动。

手册可用于为决策和行动提供信息,并尽可能广泛地传播知识,加强各级和各城市利益相关者的能力,并惠及所有地区。

手册将是作为新创建的在线“城市议程平台”的补充。该平台是一个全球知识门户,通过国别自愿陈述报告、最佳实践、行动、数据、培训及关于新城市议程和与城市相关的可持续发展目标实施的资源激励并分享积极变革。这将为联合国秘书长就《新城市议程》实施进展的四年期报告提供信息。

联合国人居署随时准备为国家、次国家和地方各级政府及其他利益相关方运用该手册提供支持。《联合国人居署服务目录》概述了我们能够提供的各项服务。

我真诚希望该手册将促进和鼓舞全球范围内的行动。联合国秘书长已明确表示,启动行动十年计划,我们要动员世界各地的所有人。我期待听到你们推动这项工作的进展。

简介

什么是《新城市议程》？

2016年10月20日，《新城市议程》在厄瓜多尔首都基多举行的联合国住房和城市可持续发展大会（人居III大会）上通过。它遵循了此前《人居议程》的理念。《人居议程》是1996年联合国住房和城市可持续发展大会（人居II大会）通过的，它规定了“有关住房和人类住区问题各级行动路线”。《新城市议程》于2016年12月23日在第71届联合国大会第六十八次全会上通过，因此代表着国际社会对更加美好、更加持续未来的共同愿景。

《新城市议程》作为一项资源，旨在服务从中央到地方的各级政府主体、民间社会组织、私营部门和居住在全球城市空间的所有人。《新城市议程》强调了可持续城市化与创造就业、谋生机会及提高生活质量之间的联系，并坚持将所有这些部门纳入每一个关乎城市发展或更新的政策和战略中。

《新城市议程》是在与会成员国、政府间组织、联合国人居署及其他联合国机构、基金和项目、政策部门专家、次国家和地方各级政

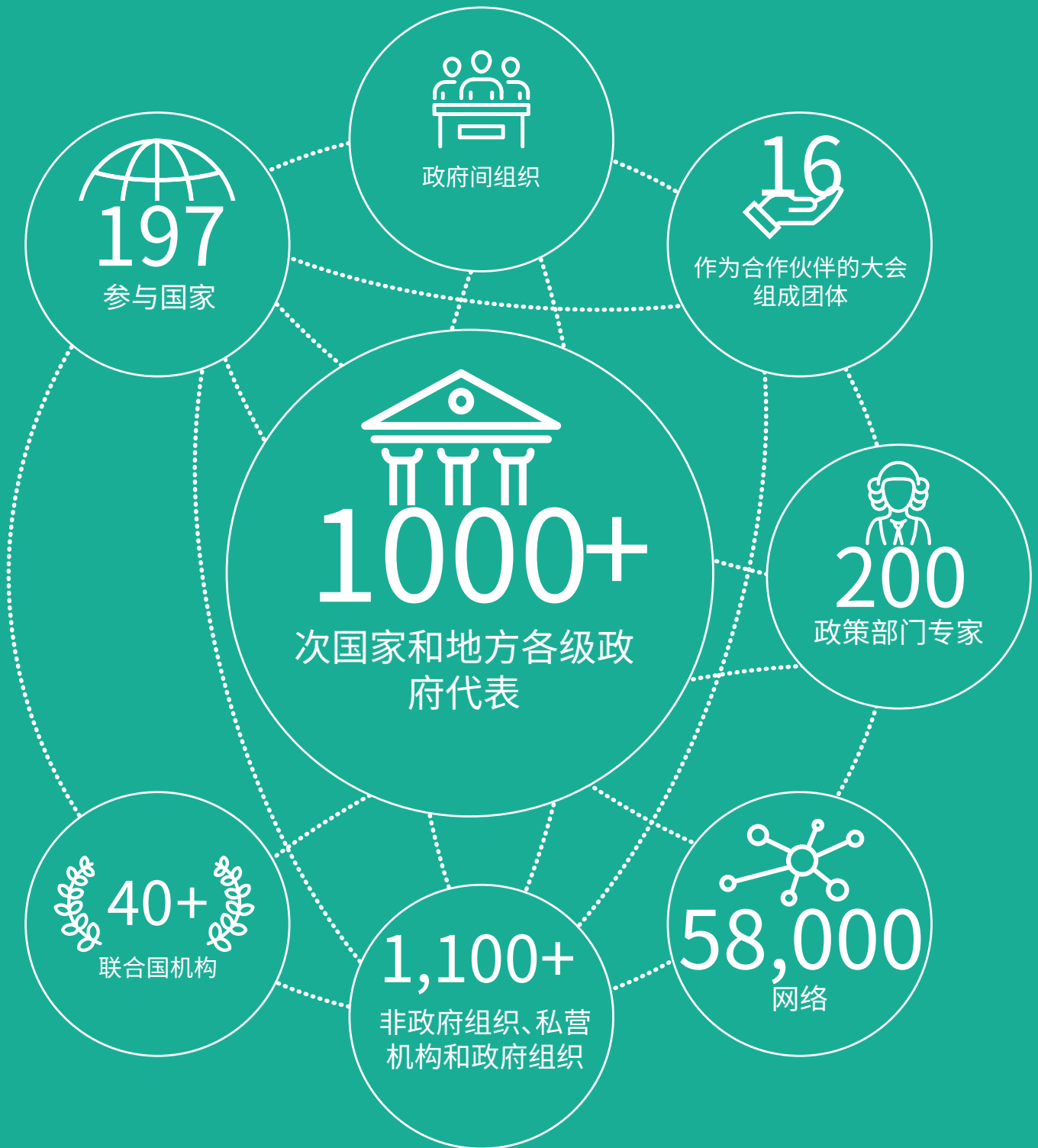
府、地方和区域政府所有主要网络，以及其他相关非政府组织，政府和私营组织等机构的参与下制定的（图1）。专家组和利益相关者的意见和建议构成了《新城市议程》草案的基础。在此基础上，在听取了地方政府和利益相关者的意见后，与成员国进行讨论和反馈加以完善，最终定稿并在人居III大会上获得通过。

《新城市议程》提出了基于城市科学的范式转变，并围绕议程五大实施支柱，即国家城市政策、城市法律法规、城市规划设计、地方经济和城市财政、地方实施方面提出了城市规划、建设、发展、管理和改善的标准和原则。

《新城市议程》作为可持续发展目标，特别是**可持续发展目标11**，即“建设包容、安全、有韧性和可持续的城市和人类住区”的加速器，为全球城市化进程的指导和跟踪提供了一个全面框架。认识到全球95%的城市增长将发生在发展中国家这一事实，可持续发展目标11设定了城市目标，并确定了衡量进展和增长的指标。

《新城市议程》作为一项资源，旨在服务从中央到地方的各级政府主体、民间社会组织、私营部门和居住在全球城市空间的所有人。

图1: 参与制定《新城市议程》的利益相关者



简介

全球城市化趋势

城市化是塑造二十和二十一世纪建筑环境的最显著趋势之一。全球的城市化程度正日益加深。这种转变是一种变革力量，可以且应当为人们所用，以确保各国人民和地方的可持续发展。城市是当今应对从极端贫困和失业，到环境退化和气候变化的许多全球性挑战的舞台。在城市中，以有效干预措施应对发展挑战可产生广泛的累积影响。

城市化提供了巨大的机遇，是指导《可持续发展议程》向前推进的最重要工具之一。但是，如果缺乏规划且管理不善，城市化也有可能加剧其声称能够解决的许多问题。规划不善或规划缺失的城市化导致了经济混乱、民众骚乱、交通拥堵、环境退化及贫民窟增加和无序扩张等问题(联合国人居署2016)。

新数据(联合国人居署2020)显示，全球目前共有近2000个大都市区，这些大都市区居住着全球三分之一的人口。联合国人居署预测到2035年，世界上大部分人口都将生活在都市区，即人们通常理解为的城市群中。这些城市群均由一个主要城市及其附近或周边的城区或郊区组成，例如东京—横滨都市区、大伦敦、哥伦比亚布卡拉曼加都市区和南非纳尔逊曼德拉湾区。

联合国人居署的数据显示，目前全球共有1934个居民超过30万的大都市区，即人们熟知的大城市。这些都市区的人口总数约占全球城市人口的60%，占全球总人口的三分之一。这些大城市大多数(1038个)在亚太地区。其中，中国有444个，印度有191个，而与此相比，

尼日利亚有55个，巴西有61个，美国有144个，俄罗斯有67个。

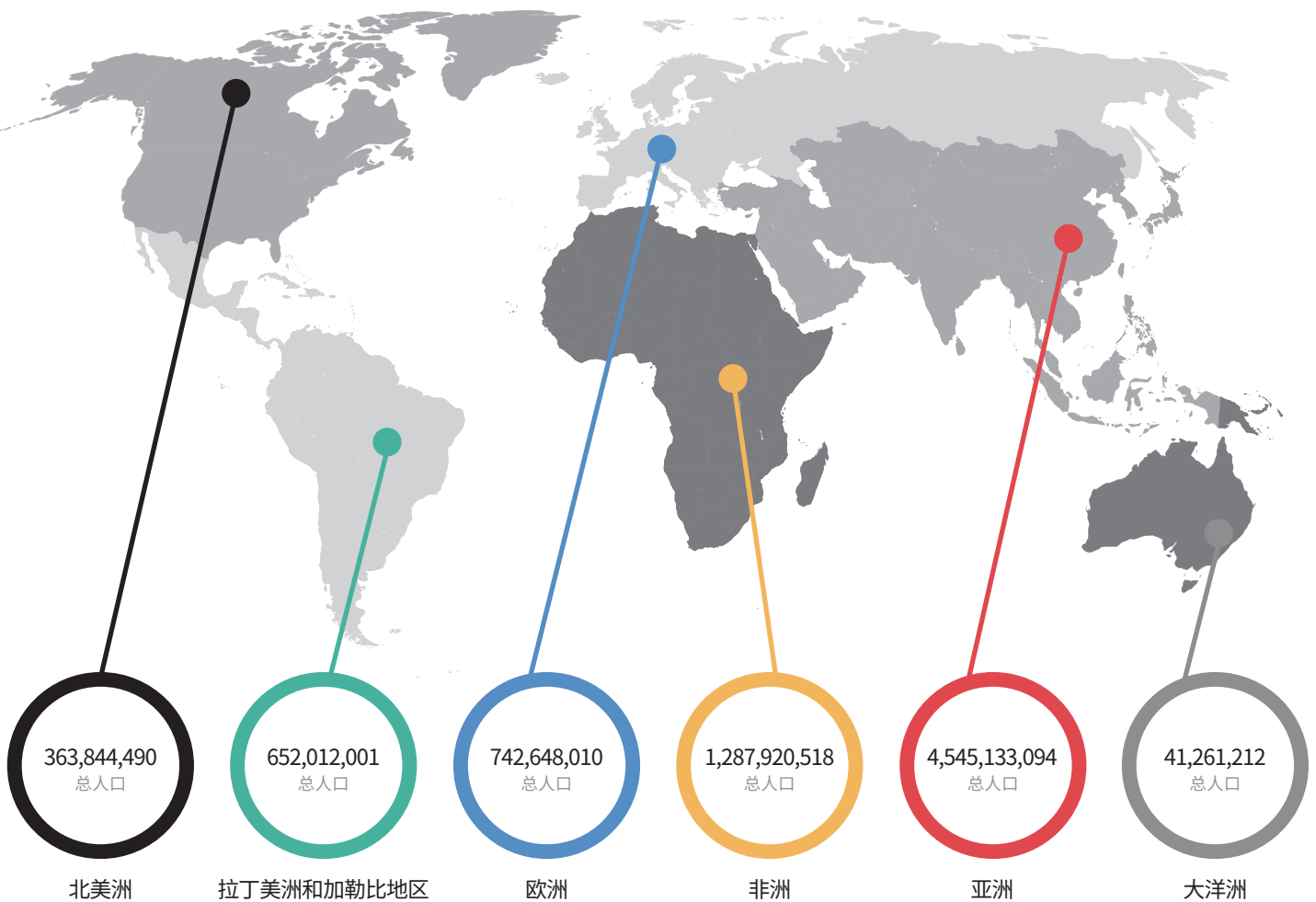
据预测，未来15年，近10亿人口将成为城市居民，而到2035年，全球将新增429个新城市。

因此，《新城市议程》出现在全球历史上一个非常关键且恰当的节点。尽管不同国家的城市、城镇和乡村面临着不同的挑战，但《新城市议程》具有普遍适用性。除提供可在地区、国家、次国家和地方层面运用的工具外，它还提出了长期愿景，设定了优先事项和行动，使政府及其他利益相关者能够应对情境特定的城市需求和挑战。尽管全世界都处于城市化进程中，但每个地区的城市化的性质和特征并不相同。

在东亚，城市扩张在2000-2010年间跨越了2.8万平方公里，城市人口则增长了2亿，而其中大部分增长都发生在中国(世界银行2015)。尽管东亚的城市化与北京、香港、首尔、马尼拉及其他特大城市的形象密切相关，但大部分城市增长却是在中小型城市发生的(世界银行2015)。这些地区的增长分散在大都市边缘，且往往跨越了行政区域，因而需要强有力的多辖区和区域规划。城市化伴随着农业用地向城市土地的转变，因此除更好的统筹并向城市化区域的农村人口提供公共服务外，政府还要应对快速城市化带来的环境后果。南亚的城市人口也即将出现显著增长。在过去10年显著增长的基础上，到2030年，该地区城市人口预计将增长到2.5亿。南亚约1.3亿的城市

《新城市议程》提出了长期的愿景，阐述了优先事项和行动。

图2: 全球城市化概述



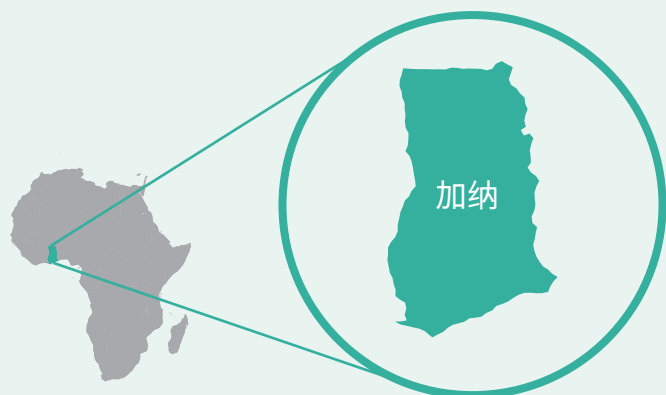
来源:联合国人口司发布的《世界城市化展望(2018年修订版)》

化人口还居住在贫民窟。

非正式住区的常见特征是公共服务缺乏规划,而人口也往往未纳入官方统计数据。在这些地方,环境污染和拥堵问题持续存在,而正式土地保有权的缺失则阻碍了发展。最后,80%的南亚主要城市都面临洪涝风险,而遭受这类风险的人口正以每年3.5%的速度增长(Ellis和Roberts 2016)。在地球的另一边,非洲的城市化进程也非常迅速,而其速度还将持续下去。未来20年,城市人口将翻一番,而未来30年,将新增4.5亿城市居民。现有城市和新城市都需要容纳这些新增人口。和南非一样,非正式也是非洲城市化的一个典型特征,有70%的城市人口生活在非正式

区域中。图2描述了全球的城市化形势。

尽管拉丁美洲的城市化程度相对而言已经较高,但该地区的城市同样将面临与拥挤、非正式和平等获得服务相关的挑战(EzquiagaArquitectura2015)。拉丁美洲的城市由于土地面积相对较小而密度很大。此外,收入不平等程度也很高。在许多城区,最富人口与最穷人口之间的收入差距非常大,形成了鲜明对比。在城郊地区,出行和交通问题仍然存在,而薄弱的治理能力则导致了非正式住区不受限制地扩张,以及健康、环境和公共安全问题持续存在等问题(Ezquiaga Arquitectura 2015)。专栏1通过案例简要介绍了全球不同的城市化模式。



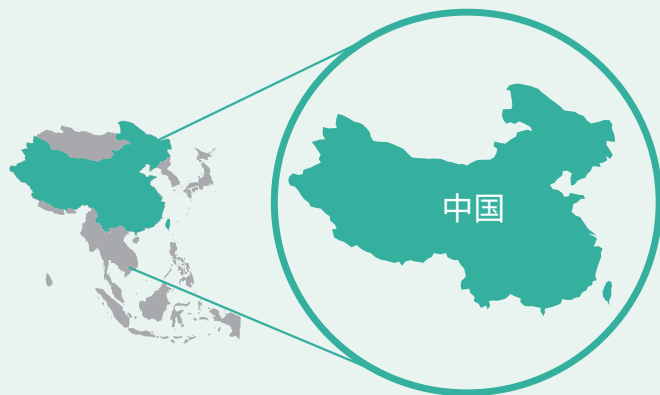
非洲

加纳|海岸角和阿克拉

加纳的城市也在快速扩张。过去30年,其城市人口几乎增长到了原来的3倍,达到了1400万人。随着整个国家城市化的推进,小型城市的人口也出现了大规模增长。

挑战 由于土地利用规划和管理的不足,全球城市正以低效、无序方式扩张(世界银行2015)。比如,在海岸角市,中央商务区的商业化进程正以住宅开发为代价快速推进,使得混合开发和现有住房发展空间受限。住宅区和住区被迫一步步远离资源和公共服务。这个城市的范围快速扩张,在过去20年里翻了两倍,但住房仍然供应不足且昂贵到令人无法负担。过去5年,即便是最劣质的住房,房租也涨了100%。城市主干线和路权正因不受限制的开发而遭受侵蚀,给公共服务的发展带来了问题(Eparque Urban Strategies 2019)。

在阿克拉,城市边缘地区目前已扩张到1990年原城市规模的5.5倍(Angel2018)。大量居住在偏远地区的人口无法享受基本服务。比如,随着城市的发展,水和卫生服务的普及率反而在不断下降。从空间角度看,基本服务的使用率则从城市核心地区向外部偏远地区不断降低。那里的土地价格也不断飙升,使得农村务工人员难以正式获得个人土地。通过抽样调查,世界银行发现,1995年至2005年间,那里的土地价格上涨了560%至1300%(世界银行2015)。



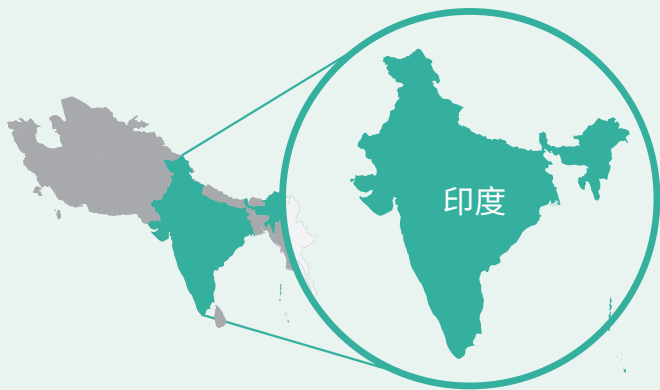
东亚

中国|南京

中国城市也经历了高速城市化进程:过去30年,农村地区大量人口涌入城市,2.6亿农业工人转型成了城市居民。

挑战 大部分城市开发都依赖于土地融资,导致了农村土地转化为城市土地过程中城市开发的无序和低效。在这一过程中,社会动荡和矛盾也接踵而至。在这方面,中国南京就是一个例子。在以上海为中心的城市圈中,南京充当了“辐条”的角色。作为一个制造业城市,过去几十年中,南京发展显著,人口增至850万。近年来,南京进行了总体规划,将原来聚焦单一就业中心的城市发展布局(单中心)转变成了具有多个节点的发展模式(多中心)(陈等2016)。快速扩张也导致了南京自然特征的退化。因此,南京开展了新一轮综合环境规划,致力于改善城市化及其对周边河流自然环境影响的管理(Vollmer 2009)。南京的贫困人口集中在城市边缘,因此有必要改善其城乡转型规划,并维持城市核心区现有住房的可负担性(陈果、顾朝林和吴缚龙 2004)。

机遇 在南京,控制无序发展也是确保人们来到这座城市以及获得机遇的关键。目前,由于无序开发,南京的通勤时间比其他主要城市的要长(世界银行 2014b)。在全国范围内,中央政府希望将二线城市与更繁荣沿海城市的发展结合起来,在二线城市中发展制造业,而在沿海城市中发展服务业。土地权执法的改善和清晰化及所有权模式的明确将使所有城市的扩张更具可持续性,并使政府在关注城市化的同时,也关注适当的土地管理和农业现代化。中央政府还计划为农村务工人员享受公共服务提供补贴,使其更易融入城市生活。地方政府也要提高财政和行政方面的自给自足能力。尽管大部分开发都依赖于标准化的总体规划,但更具动态的方法也有助于曾经是农村或城郊地区的城市开发。



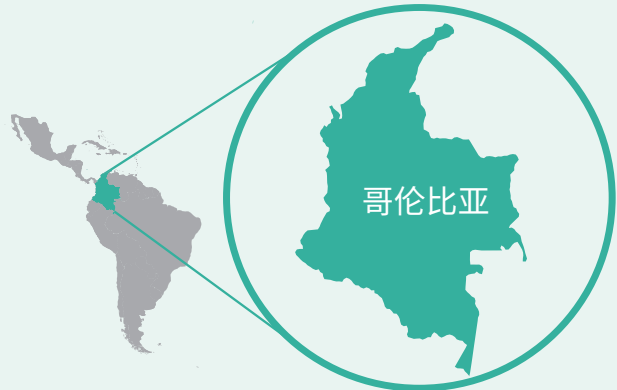
南亚

印度|新德里

2019年，约三分之一的印度人口生活在城市中。该趋势表明，印度的城市化率在过去10年中增长了近4%。这意味着，大量人口离开了农村地区，转而进城务工和生活。

挑战 印度在其城市化进程中面临着诸多挑战。由于法规不允许高密度开发，城市居民被迫迁往城市核心区域的周边地区及临近城郊地区。那些支付不起城市核心区住房但又必须前往核心区寻求就业机会的人们被迫住在城市边界以外的非正式住区。为这些地方提供基础设施的成本很高，而与城市核心区相比，这些边缘地区的基础设施供应率较低。2001年至2011年间，德里区曾以年均1.9%的速度扩张。在乔达摩菩提那加尔县这一周边地区，人口年增长率为4.1% (Angel 2018)。该市还大量侵占域内原有的农村或自然区域，导致其丧失了几乎一半的水体土地面积。2003年至2011年间，该市扩张了约66平方英里的面积，而在城市结构内部，则存在密度不均匀和发展无序的问题 (Grover和Singh 2015)。

机遇 随着城市化的推进，这些城市都需要更加强健的机构对土地使用及相关密度法规进行管理，以便为那些缺少公共服务的现有住区提供服务。



拉美

哥伦比亚|波哥大

在哥伦比亚，75%的人口生活在城市，而该国最大的4个城市聚集了全国30%的人口。这些城市人口密度特别高，人口密度位居全球前列。首都波哥大有720万居民。

挑战 在哥伦比亚，尽管城市密度很高，但大量土地仍然被闲置或利用率偏低。在这些地方，官僚程序妨碍了必要的发展。在这些城市的边缘地区，住房缺口问题持续存在，且对贫困家庭造成了相对较大的影响。在首都波哥大，交通拥堵仍是一大顽疾。道路投资不足增加了通勤时间，而对公共交通的激励也不够充分。比如，2007年开展的一项评估发现，该市40%的道路状况不佳，但在随后5年中，道路升级改造仅获得了6%的必要资金。贫困地区面临着社会排斥和远离资源和服务的问题，但当地政府仅分配给这些地区相当于估算的服务提供成本9%的资金。该市边缘地区的体量增长令人震惊，其当前面积占1990年该市土地面积的88% (Angel 2018)。

行动 通过开发特殊分区，允许贫民窟住房的正式化，该市在提供公共服务方面已经取得了一些进展 (Lozano-Gracia等2012)。

图3: 假彩色图像显示约旦河谷灌溉景观中存在水资源



世界各地的城市和地区处于不同的城市化阶段，因而显示出了不同的城市化特征。比如，图3显示的是约旦河谷灌溉景观的水资源。北美、欧洲、拉丁美洲和加勒比海地区的城市化率介于72%至82%之间，而撒哈拉以南非洲、东亚和南亚的城市化率分别为40%、34%和59% (联合国人口司2018)。发达国家与发展中国家之间存在着重大差异；尽管两者都处于城市化进程中，但后者的城市化率比前者要高一个数量级。安杰尔 (Angel 2012) 的研究成果显示，未来40年，发达国家的城市人口预计将增加1.7亿，而发展中国家的城市人口预计将增加26亿。因此，鉴于规模不同，发达国家的经验教训可能并不完全适用于其他地方 (Angel 2012)。

简介

本手册目标

本手册旨在：

- ➔ 向《新城市议程》目标受众举例说明其所含主题和建议的广度。
- ➔ 通过以行动为导向的政策说明《新城市议程》所述主张和承诺。

为实现上述目标，本手册：

- ➔ 更详细地介绍了《新城市议程》的内容，并用插图和示意图介绍了《新城市议程》中的许多不同主题和部门，突出了他们之间的联系和相关性。
- ➔ 随附了许多案例研究，包含了系统的经验证据以及经验记录。

结构说明

《新城市议程》涵盖了广泛的主题和部门，因为城市发展是一个跨学科问题，需要协调各部门才能实现可持续发展并取得成功。

为涵盖如此广泛的主题，《新城市议程》采用了上文专栏2所述结构。

跟踪和审查

为协助编写本图解手册，我们为整个《新城市议程》开发了一个词云，以识别并以可视化方式阐述42页的《新城市议程》所强调的问题和优先事项(图4)。我们利用词云这一工具识别了“热门”词汇和类别，并用词汇大小对应于其在文中出现的次数。尽管这只是一个初步的视觉呈现，但其仍然大体概括了《新城市议程》中强调的优先事项。

专栏2:《新城市议程》的结构

为所有人建设可持续城市和人类住区基多宣言

- 我们共同的愿景
- 我们的原则和承诺
- 呼吁行动

《新城市议程》基多执行计划

- 可持续城市发展变革承诺
- 社会包容并消除贫困的可持续城市发展
- 可持续、包容且人人享有的城市繁荣和机遇
- 环境可持续性和韧性的城市发展

有效实施

- 构建城市治理结构：建立支持框架
- 规划和管理城市空间发展
- 实施途径

图4:《新城市议程》词云



来源: Eparque 城市战略

理解这些不同方法之间的相互联系能够使政府及相关民间团体利益相关者采取有针对性的行动,从而实现可持续城市化成果。

显而易见的是,即各层次的干预(“地方”、“国家”和“次国家”)在词云中非常显著,因此是《新城市议程》的一个关键考虑因素。令人惊讶的是,这些术语比住房、能源和水资源等城市发展部门更为显著。这意味着,人们普遍认为,改善城市化治理比单独改善各城市部门更为迫切。

如《新城市议程》所述,本手册旨在概述城市发展领域的各种问题和挑战。它致力于解决更高层次的政策决策问题,以推动世界各地的城市增长和发展。其结构和资料均致力于城市发展问题建立一种全面、系统的解决方法。城市发展主题以概述方式进行说明,每一主题均可深入调查和研究。参考文献一节提供了完整的参考文献清单,以方便读者深入研究和学。

为加深读者对《新城市议程》中各概念和观点的理解,本手册对《新城市议程》进行了细分,并将其一一对应纳入了下列章节:1) 核心维度;2) 实施方法;3) 治理、跟踪和审查。

第1章

核心维度为《新城市议程》中描述的总括性的、跨部门的目标,对于实现可持续城市发展必不可少。此外,本手册还纳入了第四个维度,即“空间可持续性”。该维度在《新城市议程》中没有明确提及。尽管空间可持续性对许多人而言仍是一个新概念,但这确实是高效管理城市发展的一个重要基础性指标,在快速城市化的发展中国家尤其如此。单独对这个概念进行详细阐述是很重要的,因为它建立在《新城市议程》阐述的其他三个原则(不让任何一个人掉队、确保可持续和包容性的城市经济,和确保环境的可持续性原则)的基础上。这些维度的内容贯穿于《新城市议程》始终。

第2章

如示意图1所示,实施方法分成了四节。第1节为干预机制。这些机制包括城市和城市利益相关者为实现其目标,可在国家、次国家和地方等层面使用的各种工具、技术或采取的特定行动。干预机制包括城市可用于确定范围、规划、融资并实施各种策略、以落实新城市议程各项维度的方法。

接下来的三节介绍了《新城市议程》中强调的规划和运营等功能区,有助于指导在关键城市部门实现优先成果的有针对性的行动。这些手段包括硬措施、软措施和技术/创新。

理解这些不同方法之间的相互联系能够使政府及相关民间团体利益相关者采取有针对性的行动,从而实现可持续城市化成果。这有效地将《新城市议程》本地化,使其在任何国家、区域和地方背景下均具有可操作性。此外,理解这些联系有助于利益相关者实施并操作《新城市议程》,并对其进展和影响开展后续评估。

第3章

本章描述了为跟踪和审查《新城市议程》以实现可持续发展目标而建立的全球治理机制。它介绍了在联合国人居署的推动下,为建立全面监测和报告框架而正在全球范围内开展的工作。该过程将指导成员国及其合作伙伴收集和分析城市数据,并识别各级政府和利益相关者采取的行动和实现的成果。分析全球定量和定性数据并利用城市议程在线平台进行系统化处理,将充实拟提交联合国秘书长的《<新城市议程>四年期报告》,并为城市可持续发展全球行动和建议提供信息。

示意图1:《新城市议程》的内容

新城市议程的核心维度



指南

实施手段







01

《新城市议程》变革承诺 的核心维度

《新城市议程》强调了参与城市发展的各部门和规模的可持续性的4个关键维度。这些维度共同确保了不同部门的未来城市规划和发展的可持续性。它们构成了一个可持续视角，能够对整个城市发展议程及其部门进行审查和评估。其范围具有普遍性。

1.1 社会可持续性

《新城市议程》强调，人人均应平等享受城市带来的利益。该议程设想了一种具备以下特征的包容城市和人类住区，即“具有参与性，促进市民参与，使所有居民都能产生归属感和主人翁意识……适当加强社会和代际互动、文化表达和政治参与，……促进社会凝聚力……和多元社会，……让所有居民的需求都得到满足，并认识到处境脆弱者的特殊需求”——《新城市议程》13.b。

《新城市议程》特别关注消除边缘化群体面临的切实问题，包括“妇女和女童、儿童和青年、残疾人、艾滋病毒/艾滋病感染者、老年人、原住民和地方社区、贫民窟和非正式住区居民、无家可归者、工人、小农和渔民、难民、回返者、境内流离失所者以及移民(无论何种移民身份)”——《新城市议程》20。制定规划以满足边缘化群体的需求并为其提供服务，对于包容性治理至关重要。为实现社会可持续发展和公平目标，国家及省市各级政府除了围绕这些群体的需求设计社会项目和产品外，还应提供具体服务满足这些群体的需求。

社会可持续发展的不同维度及对边缘化群体的关注在《新城市议程》中均有提及，包括：

- a) 提供符合儿童、青年和老年人的需求和权利的基本服务；
- b) 为青年提供获得知识、教育、技能和机遇的机会，以确保他们有效地参与；

- c) 在城市和区域政策及规划进程(如道路安全和规划)的所有阶段均采用年龄响应式的方法；
- d) 推动能力建设项目，增加妇女和女童的权能，为公众提供信息通信技术，并特别关注儿童和青年、老年人和残疾人、原住民和地方社区；并
- e) 倡导设计良好、安全、无障碍、绿色和高质量的街道及其他公共空间网络，确保其可为全民享有，且远离犯罪和暴力，包括性骚扰和性别暴力。《新城市议程》承诺为所有边缘化群体提供获得公共空间、住房、基础教育、服务和卫生设施的平等机会——《新城市议程》36。

“以促进社会包容和消除贫困为目标的可持续城市发展”

图5：2018年土耳其基利斯地区一叙利亚难民营航拍图。难民人数众多，如何使他们融入被接收社区需要有新思考。



© Sandra Cohen-Rose / Flickr

同样，联合国**可持续发展目标11**要求向所有人，特别是妇女、儿童、老年人和残疾人，普遍提供安全、包容、无障碍、绿色的公共空间，并强调人人，特别是边缘化群体、妇女、儿童、老年人和残疾人享有安全、可负担得起的、易于利用、可持续的交通运输系统方式的重要性——**可持续发展目标的具体目标11.2、11.7**。**可持续发展目标11**还做出了以下承诺，即“加强包容和可持续的城市建设，加强参与性、综合性、可持续的人类住区规划和管理能力”——**可持续发展目标具体目标11.3**。联合国**可持续发展目标4**——“确保包容和公平的优质教育，让全民终身享有学习机会”——也强调了为边缘化群体提供教育机会的重要性。

1.1.1 增强边缘化群体的权能

在《新城市议程》中，许多群体都被认定为边缘化群体。这些群体包括儿童、老年人、妇女和女童、残疾人、无家可归者、非正式住区居民、少数族裔、移民¹、难民和流离失所者等。本节涉及社会可持续性，首先概括介绍了旨在支持各类边缘化群体融入社会并享受服务的原则和说明性行动，随后关注于《新城市议程》强调的某些边缘化群体问题，即：**a)** 性别平等；**b)** 移民、少数族裔和残疾人相关规划；**c)** 年龄响应式规划。国家、区域和地方政府应根据自身情况努力将这些一般原则运用于其独特的社会发展动态中。为说明规模，图5显示了土耳其境内一个叙利亚难民营的空中航拍图。这只是世界各地同类社区的案例之一。

原则

面向边缘化群体的规划可改善所有城市居民的生活质量，而不仅仅是目标群体的生活质量。“边缘化规划”是一项在聚焦边缘化群体需求的情况下能够让所有居民都受益的原则(Satterthwaite 2017)。比如，儿童是整个群体中的弱势成员，部分原因是因为他们更易患疾病。改善社区的卫生和水基础设施并为其提供更好的医疗保健服务，不仅能够改善儿童的生活，而且可以改善整个社区的生活。老年人和残疾人可能难以使用维护不当的道路、人行道和交通基础设施。因此，改善交通基础设施能够惠及所有使用者。面向边缘化群体的规划能够惠及所有利益相关者，这个事实表明，它是一种“通用设计”。

开展规划以满足边缘化群体需求并为其提供无障碍环境对于包容性治理至关重要。

面向边缘化群体的规划应是全面的和跨部门的；规划过程应始于愿景陈述。以性别、年龄、移民或残疾公平为中心的政策应具有契合城市提出的其他政策目标和规划的宏大愿景陈述。

利用人们熟知的公共资源和社区中心提供服务。在已为目标群体广泛使用的既有社区机构传播信息和服务。应注意数字鸿沟的存在，因为无法使用通信技术的个体可能无法享受服务。

1 移民这个术语涵盖范围最广，它包括经济移民、农村进城移民、循环式或季节性移民、难民、境内流离失所者、寻求避难者和迁徙到城市的所有群体。这并不妨碍某些个人或群体，例如难民，可能具有必须得到认可的特定法律或受保护身份。

示意图2: 增强边缘化群体的权能



社会可持续性
增强边缘化群体的权能

原则



生活质量

除目标群体外,边缘化群体规划实际上能改善所有城市居民的生活质量。



全面规划

边缘化群体规划应为全面的和跨部门的规划;规划过程应始于愿景陈述。



提供服务

利用众所周知的公共资源和社区中心提供服务。

示例行动



职场保护

建立边缘化群体职场保护机制。



公民参与

鼓励边缘化群体参与公民活动和地方政务。



顾问委员会

成立顾问委员会,以建立服务于边缘化群体的问责机制。



文化能力

培养城市工作人员的文化能力,以支持向边缘化群体提供体恤的和尊重的服务。



分类指标

收集并维护最新人口统计数据,并在可能的情况下开发分类指标。

 **示例行动**

建立边缘化群体职场保护机制。在各类经济环境,包括非正式部门中,边缘化群体可能会遭遇孤立,容易受到职场歧视、暴力或剥削。城市应确保边缘化群体的劳动权和人身安全得到法律保护,且相关法律切实得到执行。

鼓励边缘化群体参与公民活动和地方政府。《新城市议程》支持政府“履行关键职能,加强所有相关利益相关者之间的互动,提供对话机会,包括采取年龄响应和促进性别平等的办法,并特别关注包括男人和女人、儿童和青年、老年人和残疾人、原住民和地方社区、难民、境内流离失所者和移民等社会各阶层的潜在贡献”——《新城市议程》42。规划和政策制定过程应对公众透明,并为公共投入、参与和评估提供机会。

成立顾问委员会,以建立服务于边缘化群体的问责机制。为边缘化群体提供服务或制定边缘化群体相关特定政策的政府机构可成立有相关群体成员组成的顾问委员会,以便就该群体的需求、服务质量和获取服务途径等问题提供意见或建议。加入这种顾问委员会能够为公民参与和领导力发展提供机会。

培养城市工作人员的文化能力,以支持其向边缘化群体提供体恤的和尊重的服务。必须给予城市工作人员和服务提供者进行适当的培训,以实现其对边缘化群体(包括新移民群体)提供服务的目标。这包括提供文化和残障相关能力培训、在笔译和口译服务方面投入资源等。比如,德国慕尼黑就为城市工作人员提供了文化能力培训,并将其纳入了工作人员的招募过程。该市还与外部机构(如体育团队和娱乐协会)合作,促进活动参与者的社会融合,以避免社会隔离(Gebhardt 2014)。

收集并维护最新人口统计数据,并在可能的情况下开发分类指标。收集城市人口数据是提供基础设施和服务的一个重要组成部分。有时,数据并不会以性别、年龄、残疾、种族和移民身份等社会人口统计指标分类统计的形式存在。但是,分类指标有助于人们理解特定群体面临的具体挑战,衡量进展情况,并评估特定边缘化群体政策和项目的成果。

1.1.2 性别平等

《新城市议程》呼吁通过下列措施防范任何形式的歧视和暴力:

- a) 确保妇女和女童充分且有效地参与和平等的权利,并特别关注将妇女的土地保有权保障作为增强其权能的关键;
- b) 确保所有妇女和女童均能享受基本服务,且所有服务均符合妇女和女童的需求和权利;
- c) 将减灾、适应和减缓气候变化等考量和措施纳入响应年龄和性别的城市和区域发展和规划进程;
- d) 倡导设计良好、安全、无障碍、绿色和高质量的街道及其他公共空间网络,确保其可为全民享有,且远离犯罪和暴力,包括性骚扰和性别暴力;
- e) 推动能力建设项目,增强妇女和女童的权能,确保其能够使用信息通信技术——《新城市议程》32、35、92、101、114、151、113、155。可持续发展目标11要求为包括妇女在内的边缘化群体提供安全、包容和绿色的公共空间及安全、负担得起的交通运输系统——可持续发展目标具体目标11.2、11.7。

示意图3: 性别平等



社会可持续性 性别平等



女性仅拥有全球约15%的土地和财产所有权



女性在家务和护理工作上花费的时间是男性的2.5倍,但其工作价值却被低估



据估算,家务和护理工作占全球GDP的比重至少将达到10%

原则



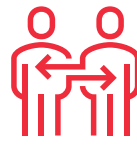
政策联系

资源利用政策和城市空间布局与性别和文化预期密不可分。



权利

增强女性权能取决于其获得土地、所有权、遗产和融资的能力。



迁徙与 非正式经济

女性的迁徙模式是由文化规范决定的;在非正式住区,及从事非正式经济活动的过程中,她们还面临着特殊风险。



弱势女性 规划

尽管城市化是减贫路径之一,但妇女、女童及其他弱势群体不一定能够从这一进程中受益。

示例行动



公平出行

制定出行规划时,考虑城市核心区域和周边地区女性需要前往的地方。



地方政府

应鼓励女性参与公民活动和地方政务。



土地所有权

支持和开发以协助女性获得信贷、土地所有权和融资为目的的项目。



指标

尽可能开发性别分类指标。



网络

为推动女性建立关系和网络的合作社和支持团体提供支持。



城市化进程与性别的文化、法律和经济维度存在着根本联系。性别平等也是联合国**可持续发展目标5的重点“实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能”**。该目标规定了9项具体的性别平等目标。从历史上看，由于迁往城市地区的女性和女性主导家庭越来越多，城市人口日益女性化。比如，钱特(Chant 2013)指出，在20年间，拉丁美洲城市化区域以女性为户主的家庭平均增加了9.8% (联合国人居署2013)。由于城市是获得就业和教育机会的中心，因此女性通常会为了经济机会、使自己或家庭摆脱农村贫困等目的而迁入城市。此外，女性还会为摆脱其在农村背景下的不利处境而迁入城市。因此，城市化具有赋予妇女和女童权能并改善其生活质量的潜力，但其同时也伴随着性别特定的风险和挑战。

在城市环境中，女性面临的社会和经济机遇更多。特别是土地和财产，她们可以通过市场而非继承的方式获得。因此，女性能够通过城市化在土地和财产方面获得相当大的利益。但是，正如钱特(Chant 2013)指出，一项针对发展中国家16个不同城市地区开展的研究发现，仅有三分之一的业主为女性。同样，经济发展与合作组织对自身和欧盟成员国以外的82个国家进行的一项研究估计，在全球范围内，女性仅占土地所有者总数的15%左右。由于缺乏适当产权或利用产权获取信贷和融资的能力，女性可能难以充分参与经济活动。与之类似，尽管城市教育机会远多于农村，但生活在非正式住区的女性不一定能利用这些资源。比如，在菲律宾，59%的农村人口完成了中等教育，在城市居民中，这一比率则高达75%。但是，在城市贫民窟，21%的女性却因怀孕或早婚等原因而辍学，而这一比率在贫民窟外的城市女性中要低得多(13%)。这种差异在其他地区、国家和城市同样存在。比如，在新德里，仅43%的贫民窟的城市女性完成了基础教育，而在非贫民窟的城市女性中，这一比率高达72% (联合国人居署2013)。女性在暴力面前也更为脆弱。在发展中国家，尽管约60%的城市居民遭遇过犯罪，但女性遭遇暴力犯罪的可能性是男性的2倍(联合国人居署2019)。

最后，女性在劳动力市场中占据的职位往往是不稳固的，而她们的工作价值也往往被低估。如果不包括农业务工人员，那么，在发展中国家非正式部门就业的女性比例比男性高7.9% (联合国妇女署)。在城市及其他地方，家务和护理工作的价值也被低估了。在这些领域，女性投入的时间是男性的2.5倍；如果这些工作有补偿，那其创造的价值将占全球GDP的10%至39% (Bonet等2019)。实际上，**可持续发展目标的具体目标5.4**就阐述了承认并尊重无偿护理和家务的重要性，并倡导为其提供公共服务、基础设施和相关政策。同时，该目标还强调了共担家庭责任的重要性。

这些就业、安全、土地所有权、享受信贷和教育方面的差异是影响城市妇女和女童福祉的部分因素。总之，性别平等涉及多个方面，需要城市政府制定深思熟虑的规划，以确保城市化惠及所有社会成员(联合国人居署2013)。

原则

资源利用相关政策和城市空间布局与性别和文化预期密不可分。由于承担了家务职责，因此女性在家庭环境中获取基本资源并为此投入大量时间和精力。比如，维杰(Vij 2014)考察了印度城市周边社区女性的生活状况，并将水井和水源等公共财产的缺失视为妇女额外需要花费的时间和劳动负担(Vij 2014)。在水、卫生和废物管理服务缺失或受限的情况下，寻求这些服务或做一些耗时的工作以满足家庭基本需求的重担就落在了女性身上。这种重担还可能增加女性面临的风险：由于必须前往更远的地方才能使用基础设施，她们可能不得不通过危险区域，在那里她们容易遭受暴力(Gill和Wellenstein 2019)。同样，公共交通的设计也往往以满足男性就业需求为目的：高峰期间，交通系统会将居民送到中央商务区或城市核心区。女性可能要承担多重义务，要前往非中心化地区从事非正式工作，照顾孩子或为家庭获取必要资源(Gill和Wellenstein 2019)。

尽管城市教育机会远多于农村，但生活在非正式住区的女性不一定能够利用这些资源。

增强女性权能取决于其获得土地、所有权、遗产和融资的能力；这些能力同样会影响女性的迁移，特别是在城乡间的迁移。在农村，贫困与有无土地相关；在许多地区，女性无法获得她们付出劳动维持的土地或财产的所有权。(Gill和Wellenstein 2019)。在城市，这个问题仍然存在。因此，城市应考虑如何将女性纳入行政服务范围，并支持能够使女性充分参与经济活动的那些项目。

女性的迁移模式是由文化规范决定的；在非正式住区及从事非正式经济活动的过程中，她们还面临着特殊风险。女性就业往往受到限制。在女性迁移自由和就业机会较少的地方，城市移民中的性别比率偏向于男性。在女性迁入城市地区，其时间往往要比男性更长，通常为出口区域或更远的城郊地区。对全球多个城市周边地区进行研究后，马巴拉和塔寇尼(Mabala和Tacoli 2010)发现，男性的迁移路径和时间往往较短，而女性的城市迁移过程则往往较长。迁移的特征反映了家庭内部的权力动态和影响这些动态的经济力量。比如，塔寇尼(Tacoli 2012)指出，汇款可能会使年轻女性的迁移在文化上更为人们所接受。女性迁移的目的还可能为了寻求服务或逃离迫害。比如，休斯和维客利(Hughes和Wickeri 2010)就记录了坦桑尼亚艾滋病检测呈阳性女性迁往城市的现象。但是，由于国家和地区内部的迁移现象具有特定的背景，因此我们难以对女性迁移和城市化现状作出全面概括(Chant 2013)。单就就业而言，一些行业(如信息技术)就为女性提供了就业机会。但是，即便是在那些通常雇佣女性的行业，女性的工资往往也要比男性低，占据的岗位往往也是“较为低端的”(Satterthwaite和Tacoli 2013)。

尽管城市化是减贫的路径之一，但它也给妇女和女童带来了独特挑战。对女性而言，城市化也有其自身挑战。在城市化过程中，许多交叉问题都可能对生活质量 and 经济地位产生影响。低生育率与高经济地位和高教育水平相关。尽管城市生育率通常要低于农村地区，但在缺乏生殖健康服务的城市，事实可能并非如此。比如，一项研究发现，在开罗，城郊地区的生育率与农村地区相当(Chant 2013)。对撒哈拉以南非洲地区生育率进行的一项研究表明，城市贫民窟的生育率普遍要高于非贫民窟地区(塔寇尼Tacoli 2012)。由于城市化利益的分配目前并不公平，因此围绕性别进行的规划应以弱势女性为重点。

图6: 印度果阿邦, 一群女学生正走在上学路上



印度果阿邦, 一群女学生正走在上学路上 © Sandra Cohen-Rose / Flickr

示例行动

进行出行和连通规划时，除传统出入口和设计理念外，还应考虑女性需要前往的地点；除城市核心区外，还要将教育和医疗保健服务延伸至城市周边地区。规划基本服务时，应听取女性意见和建议，因为她们获取服务时需要付出更多时间和精力。比如，在孟买的一个非正式住区，女性参与了卫生设施选址的规划。这些设施的规划令使用盥洗室和厕所的妇女和女童感到更安全、更舒适（联合国人居署2013）。交通路线的规划应考虑家庭和国内需求。不应简单规划前往中央商务区或就业中心的路线，而应为女性获取家庭资源、卫生设施、位于其他地方的潜在非正式就业及前往学校和儿童设施提供便利。

鼓励女性参与公民活动和地方政务。女性参与治理和政府事务的人数似乎正在增加，特别是在紧跟权力下放趋势后。妇女已经开始参与在自己的社区内为改善地位而战。钱特（Chant 2013）描述了巴西妇女主导参与式预算编制活动以及更多的印度妇女参与当地市议会。由于女性在建筑环境中受到一些问题的影响，而且承担着维持家庭的责任，因此为改善社区和治理而进行集体斗争的故事是很有吸引力的。但是，地方政府有时会存在资源不足的问题，因此女性主动参与可能是低效政府将劳务外包给居民，而不是为充分提供服务的一种手段。

支持和开发以协助女性获得信贷、土地所有权和融资为目的的项目。如果没有参与更广泛经济活动的正式资源，女性将无法提高在城市的地位。以获得所有权和融资为重点的项目也应成为城市政府的优先事项。蔡（Tsai 2000）记录了中国南方地区的轮转储蓄信贷协议。在那里，由女性主导和管理的团体为当地社区提供了小额信贷。

在可能情况下开发性别分类指标。数据通常不是最新的，也不是分性别提供的。因此，我们难以有效支持城市政策的性别主流化，也难以对女性政策和项目的成果进行评估。

支持允许妇女建立关系和网络的合作社和团体。这对新移民尤为重要。社区厨房、社区空间和信贷合作社能够帮助妇女建立社会资本，从而防止其陷入社会孤立。这类服务对于新移民和生活在非正式住房中的人群尤其重要。比如，秘鲁首都利马的社区厨房能够为妇女和儿童提供营养需求，而德国开设了母亲中心，则能够帮助母亲摆脱社会孤立。

女性参与治理和政府事务的现象似乎正在增加，特别是在权力下放的大趋势下。妇女已经开始参与为自己社区的改善而努力。

1.1.3 移民、少数族裔和残疾人规划

《新城市议程》特别关注边缘化群体。在城市中，许多群体根据性别、年龄、能力、移民身份和住房状况，都符合“边缘化”的定义。本节聚焦移民、难民和流离失所者、少数族裔和残疾人相关规划，而其他群体在手册中其他章节予以探讨。

移民身份是弱势的一大显著根源，因为它可严重影响服务、住房和谋生机会的获取。《新城市议程》要求政府承诺“确保充分尊重难民、境内流离失所者和移民(无论何种移民身份)的人权，并本着国际合作的精神支持收容这部分人群的城市，同时考虑到各国国情，并认识到尽管大量人口涌入城镇和城市会带来各种挑战，但他们也可为城市生活带来重要的社会、经济和文化的贡献”——《新城市议程》28。

在全球范围内，约有7100万人被迫离开了自己的家园。2019年，约2600万人被确定为难民，4100万人被认定为境内流离失所者，另有400万人为寻求避难者(联合国难民署 2019)。城市和地方政府往往处在接收、支持和吸纳新移民和新难民的前线。吸纳移民、难民和境内流离失所者是各个城市和各国政府的一项重大任务，特别是在气候变化相关移民在未来数十年内预计将不断增加的情况下。促进社会和经济包容，同时提高社区之间的社会凝聚力，需要多层次治理合作和包容性的多部门、多利益相关者进程(运用全政府和全社会方法)。

世界各地的少数族裔和原住民往往是社会排斥和歧视的对象。《新城市议程》支持以下原则，即政府应致力于通过各项措施在无种族歧视的情况下履行其职责，包括加强公众对话和公众参与，促进包容、可问责的土地登记和治理制度——《新城市议程》42、104。

新城市议程提倡响应残疾人需求的政策，并要求采取措施方便其利用住房、公共交通、健康设施、教育机会、公共信息和通信技术，无论是在城市地区，还是农村地区——《新城市议程》31、36、113、148、156。此外，《新城市议程》强调，各级政府的能力建设非常重要，而与民间团体和学术机构合作、以便将残疾人纳入城市发展决策过程也很有必要——《新城市议程》42、48。

据估算，在全球人口中，约15%的人身患残疾。这个数字总计10亿人，而其中五分之一的人(1.1-1.9亿)患有严重残疾(世界银行2019a)。根据联合国出版物《无障碍城市发展的良好实践》，对于世界上15%的残疾人口而言，“现有证据表明，从道路和住房到公共建筑和空间，建筑环境普遍缺乏无障碍环境。相关证据还表明了卫生和供水、健康、教育、交通、突发事件和灾害响应、韧性建筑、信息通信等城市基本服务的缺失问题。这些服务限制极大加剧了残疾人面临的不利处境和边缘化问题，导致其贫困、匮乏和排斥比率过高”(联合国经济和社会事务部2016)。

幸运的是，相关证据还表明，根据无障碍、包容式“通用设计”原则设计和建设城市基础设施所增加的成本几乎可以忽略不计。这意味着，对低收入国家而言，面向残疾人的无障碍设计并不是支付不起的(联合国经济和社会事务部2016)。

据估算，在全球人口中，约15%的人身患残疾。这个数字总计10亿人，而其中五分之一的人(1.1-1.9亿)患有严重残疾(世界银行2019a)。

示意图4: 移民、少数族裔和残疾人规划



社会可持续性

移民、少数族裔和残疾人规划

7100
万

截至2018年末被迫流离失所。

2600 | 400
万 | 万

被认定为难民。

为寻求庇护者。



15%的全球人口存在残疾问题，这个比率意味着，全球残疾人总数多达10亿人。

原则



城市权

移民、难民和国内流离失所者拥有“城市权”，而这种权利必须通过明确的欢迎、包容和吸纳的努力才能加以强化。



普遍设计

无障碍的包容残疾和城市规划属于“通用设计”，任何地方均可实现。



参与

残疾人利益相关者的参与对城市发展进程至关重要。

示例行动



职业教育

加强新移民和国内流离失所者的职业教育。



劳动保护

改善对劳动力的保护。



包容和多样性

建立基于包容价值和弘扬多元化的城市认同。



合作社

支持合作社和互助团体，允许新移民建立各种关系和网络。



社会保障

为少数族裔和原住民提供财税支持的普遍社会保障。



交通公平

制定面向边缘化群体特别是残疾人的交通规划，实现交通平等。



建筑标准

执行残疾人无障碍建筑标准。

 **原则**

移民、难民和境内流离失所者拥有“城市权”，而这种权利必须通过明确的欢迎、包容和吸纳的努力才能加以强化。移民和难民也是对其所在城市有贡献的市民，必须接纳他们并欢迎其融入城市各级公共生活（联合国教科文组织 2016a）。

无障碍和包容残疾人的城市规划属于“通用设计”，任何地方均可实现。这意味着，在任何背景、部门、政策框架和监管架构下，城市发展都可以且必须具备残疾包容性。图7显示，面向残疾人的无障碍交通非常重要。“为边缘化群体设计”时，我们实际上是在“为所有人设计”，且这种设计将惠及所有人（联合国经济和社会事务部2016）。

残疾利益相关者的参与至关重要。残疾人及其领导的机构都是城市发展进程中的利益相关者、权利所有者和权利代理者。

 **示例行动**

加强移民、难民和境内流离失所者的职业教育。职业教育能够赋予移民——特别是有农村背景的移民以必要技能，使其得以在城市成功就业。此外，政府应积极支持移民和难民社区中的小企业和创业活动，包括为其提供商业融资和技术协助。

改善对劳动力的保护。弱势处境中的移民很容易遭受劳动剥削，因为他们的身份不确定，缺乏正式教育或语言技能。为了生存，非法移民特别容易采用不健康的应对策略，从而使其面临危险。比如，一项针对中国城乡移民的研究指出，中国南京大量农民工都无法表达其权利，其中许多人都未与雇主签署任何类型的合同。城市应采取措施确保移民所属行业受工人保护政策约束，并保证移

民能够融入更广泛的社会和经济（Chunyan 2011）。

建立基于包容价值观且弘扬多元化（包括移民、难民、境内流离失所者和少数族裔多元化）的城市认同。支持社区和非政府组织建立促进对话、跨文化交流和文化庆祝活动的空间。投入资源支持这些努力（联合国教科文组织2016a，联合国大学全球化、文化研究中心2014）。

支持民间团体、合作社和互助团体，允许新移民建立各种关系和网络。社区厨房、社区空间、体育俱乐部和信贷合作社能够帮助移民打造社会资本。这些移民有时会被排斥在经济机遇和社会包容之外。对于同时属于少数族裔和非正式住区居民的移民而言，这些

职业教育能够赋予新移民，特别是有农村背景的移民获得在城市就业所需的技能。

图7：公共交通工具应可为残疾人无障碍使用



© Diane Diederich / iStock

服务可能尤其重要。

为少数族裔和原住民提供财税支持的普遍社会保障。由于严重的隔离和歧视，少数族裔和原住民通常受雇于非正式部门，因此被排斥在基于就业贡献的社会保障之外（联合国经济和社会事务部2018）。

制定面向边缘化群体特别是残疾人的交通规划，实现交通平等。交通无障碍要求交通设施、入口、连接点和服务在物理上是无障碍的，且使用交通的成本是可承受的。无障碍交通要求所有道路路段均高度联通、无障碍且负担得起。在墨尔本南十字星火车站，通过一个新的“灯塔导航系统”，用户可利用智能手机接收视频提示，提前接收电梯停运等路线和警告信息（Salman 2018）。

加强无障碍建筑标准、法律和执法机制。在建设新城市环境并改造现有城市环境的过程中，政府必须确保标准的强力执行，以保证残疾人的无障碍通达。执行对于这些规范的制度化至关重要。

专栏3说明了多伦多市如何改变其社区服务部门，将移民声音纳入其决策过程。

1.1.4 年龄响应式规划

《新城市议程》承认，作为向所有边缘化群体提供服务并推动其参与城市发展每一领域的努力的一部分，年龄响应式规划非常重要——无论是对青年还是对老年人而言。新城市议程承诺解决妇女和女童、儿童和青年、残疾人、艾滋病毒/艾滋病感染者、老年人、原住民和地方社区等面临的多种形式的歧视——《新城市议程》20。它还承诺“促进人人平等和可负担的获取可持续的基本的物质和社会基础设施，不受歧视，包括负担得起的有基础设施配套的土地、住房、现代和可再生能源、安全饮用水和卫生，安全、营养和充足的食物、废物处置、可持续出行、医疗健康和计划生育、教育、文化以及信息和通信技

专栏3: 多伦多都会区的社区演变: 创新性应对措施

挑战 1996年，多伦多市正处于大规模社区转型过程中，来自亚洲、拉丁美洲、非洲和加勒比海地区的移民人数日益增加。1961年，多伦多的民族——种族社区仅占全市人口的3%，但到2001年，这一比率已经突破了50%，使该市成为全球最具文化多元性的城市之一。

行动 作为多伦多都会区人口日益多元化的应对措施，政府对其社区服务部门进行了六次调整。它侧重于住房、养老院、顾问委员会、居民委员会以及家庭与志愿者委员，以建立社区问责制并确保社区对服务提供的信心。

这些部门之所以有效是由于采用了多种原则。第一项原则是在战略和适当框架内赋予改变和提高的内在灵活性。政府对住房公司的使命和战略发展方向进行了审查，以确保其满足社区的新需求。通过这次审查，政府制定了一项居民参与计划，包括租户、一线工作人员、委员会成员和社区代理人，旨在推动文化转型。住房公司能够灵活创建各项基金，以应对不断变化的需求情境，例如多元文化拨款利用政策、民族—种族和原住民服务利用基金。根据社区需求的不断演变，这些基金会将对资金进行重新配置。

第二项原则是，这些改变要将所有社区代表纳入决策过程。比如，该市的老年人之家（Homes for the Aged）建立了一个执行志愿服务体系的社区顾问委员会，成功提供了人们对家庭护理质量的关注度。既有委员会招募了民族—种族社区成员加入其管理层，并作为工作人员和志愿者参与活动。

第三项原则是，该市优先建立了政治工作人员与社区之间的问责制度，并与利益相关者开展了有效协作。社会服务部门创建了明确的政策、程序和规程，并公开提供给客户、工作人员和社区合作伙伴，从而形成了真正的信息交流和对共同目标的责任担当。而且，项目实施具有内在的文化敏感性。为满足所有种族和文化群体的需求，该市种族关系工作组实施了针对儿童护理项目的反种族主义政策，并针对工作人员、管理人员和项目主管开展了反种族主义培训。

来源：联合国人居署

术。我们还承诺确保这些服务能响应“老年人及其他所有弱势群体和边缘化群体”的权利和需求”——《新城市议程》20、34。

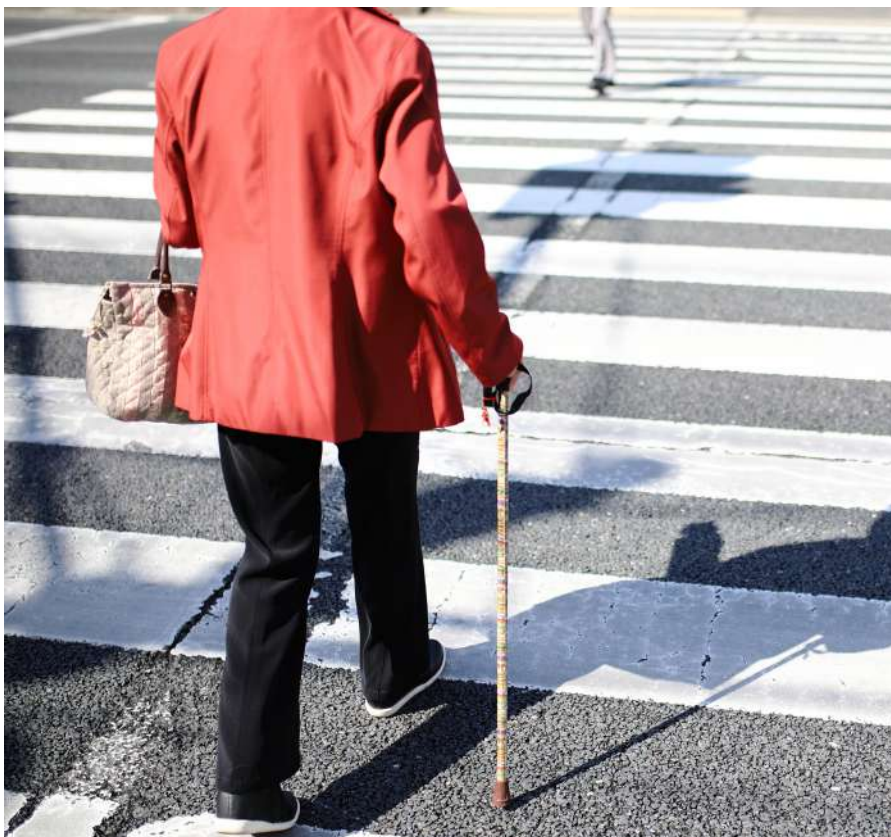
城市政府应根据世界各地人口特征的变化调整其服务方式。在经合组织国家，25.2%的人口到2050年预计将超过65岁，而这些国家的城市目前已居住了43.7%的老年人口。以经合组织一般情形为依据，老年人居住在城市偏远地区而不是市中心地区的可能性更大（经合组织2015）。新城市议程还强调，道路安全、出行和交通服务规划应是年龄响应式的，应将利益相关者纳入治理过程中和公民对话中——《新城市议程》113、114、148、155。

可持续发展目标11还确认，特别关注老年人在安全、负担得起的和无障碍交通等目标领域的需求及安全、包容和无障碍的绿色公共空间的使用非常重要——**可持续发展目标具体目标11.2、11.7**。**可持续发展目标11.2**致力于“向所有人提供安全、负担得起的、易于利用、可持续的交通运输系统，改善道路安全，特别是扩大公共交通，要特别关注处境脆弱者、妇女、儿童、残疾人和老年人的需要”。**可持续发展目标11.7**则涉及到2030年提供“安全、包容、无障碍、绿色的公共空间”这一目标。

在劳动力方面，梅斯达斯人 (Maestas等2016) 利用美国历史数据证实，老年人比例每增加10%，人均GDP增长率就会降低5.5%，而其原因有两个，一个是工人的劳动生产力下降，另一个则是劳动力增长的放缓 (Maestas等2016)。老龄化带来了一系列挑战，包括地方收入的损失、劳动力供应的老化、医疗保健、基础设施和城市形态适应等方面公共支出的增加、社会孤立和住房可负担性等。但是，老龄化也可能带来众多机遇，如以老年人为中心的新技术开发、能够提高全民获取程度的设计和城市形态的变化、面向老年人的志愿工作和社会资本开发、市民人数增加导致的公共部门发展再设想等。

城市政府应根据全球不断变化的人口结构调整其提供的服务。

图8: 城市设计必须考虑老年人的需求



© iStock Getty Images

示意图5: 年龄响应式规划



社会可持续性 年龄响应式规划

25.2%

经合组织国家预计将超过65岁的人口比率:



在经合组织国家,老年人住在城市边远地区、而不是城市核心区的可能性一般更大。

12亿

2015年,15-24岁的青年占全球人口总数的六分之一。



在发展中国家,青年占总人口的30%。

原则



全面规划

老龄化规划应为全面的多部门规划;城市的老龄化规划应从愿景陈述开始。



儿童响应式

儿童的安全和需求应纳入城市规划和发展的所有维度。



建筑环境

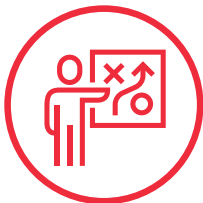
建筑环境是老年人生活质量的一个重要因素,也是进行持续沟通和提供公共服务的一个重要因素。



积极的青年发展

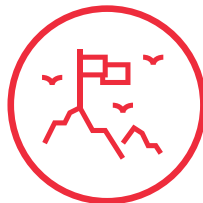
诸如考虑整体健康需求之类的原则在以城市青年为重点的项目中应优先适用。

示例行动



指标

开发相应指标,衡量老龄化对社会的影响,及服务的相对利用情况。



终身学习

推广终身学习的文化,为老年人提供志愿服务和教育机会。



负担得起的住房

为老年居民提供负担得起的多代住房。



面向新兴产业的技能

使青年为进入新的就业市场做好准备。



联通雇主和青年

建立信息中心和网络,联通雇主和青年。

《新城市议程》还特别承认了儿童和青年的需求和权利。《新城市议程》承诺政府将“在城市和人类住区推动建立安全、健康、包容和有保障的环境,使所有人都能在其中生活、工作和参与城市生活而免受暴力和恐吓,同时考虑到妇女和女童、儿童和青年以及处境脆弱者往往尤其受到影响”,将“为青年提供教育、技能开发和就业机会,以实现城市 and 人类住区生产力的提高和共享繁荣”,将“促进开展能力发展项目,增强儿童和青年的权能,并加强他们的技能和能力”——《**新城市议程**》39、62、155。

根据联合国统计数据,2015年,全球共有12亿年龄在15-24岁之间的青年,占全球人口总数的六分之一。这些数字还在增加,特别是在发展中国家。在那里,许多地方的年轻人占人口总数的比率高达30%。对于年轻人而言,城市和国家应为他们的未来制定长期经济规划,这是至关重要的。没有就业和教育机会,年轻人可能会成为NEET一族(即不就业、不上学、不接受培训)。在秘鲁,约五分之一的城市青年处于这种生活状态;在突尼斯,处于NEET状态的男性青年比率与秘鲁基本相当,而女性青年比率甚至更高(Making Cents International 2015)。根据联合国**可持续发展目标8跟踪进程指标**,“促进持久、包容和可持续经济增长,人人享有充分的生产性就业,以及体面工作”,在全球范围内,青年的失业率是全球总就业率的3倍。因此,城市应关注于为青年提供就业和教育机会,以确保经济稳定。



原则

建筑环境是老年人生活质量的一个重要决定因素,而同样重要的,则是公共部门的持续沟通和服务。面向老年人的城市形态和一些无障碍改变有可能惠及更多人。除硬基础设施外,信息技术也是无障碍特征的一个组成部分。

承诺开展儿童响应式城市规划。儿童的安全和需求应纳入城市规划和发展的所有维度。儿童应被视为利益相关者,并纳入发展进程和评估范围。

利用“积极青年发展”原则。在聚焦城市青年的项目中,诸如考虑整体福利需求、促进性别平等、推动青年参与、利用技术和创新的原则应予以优先考虑(Making Cents International 2015)。

采用整体方法来建设人力资本。政策制定者和服务提供者应致力于应对城市教育体系中存在的挑战和能力问题,以支持青年成长为未来劳动者。



示例行动

制定相应指标,衡量老龄化对社会及相关服务获取的影响。经合组织(2015)建议的一些指标包括:按年龄分组需要健康支持服务的人数;机会次数和参与休闲和文化活动的比率;按性别和年龄分组的劳动参与率;老年人住房支出;按年龄和性别分组的交通运输客流量等。可以在愿景阶段制定目标(经合组织2015)。

根据联合国统计数据,2015年,全球共有12亿年龄在15-24岁之间的青年,占全球人口总数的六分之一。这些数字还在增加,特别是在发展中国家。在这些国家的许多地方,年轻人占人口总数的比率高达30%。

推广终身学习的文化,为老年人提供志愿服务和教育机会。本策略不仅将提高老年人的生活质量,而且将改善社区内部的代际联系和社区居民的关系。这些活动还可加强社会资本的产生。比如,葡萄牙里斯本运营着一所老年大学,老年志愿者在那里既可以上课,又可以教课(经合组织2015)。

为老年人提供负担得起的多代住房。虽然老年人住房通常与根据年龄进行分隔的老年中心或老年社区的形象联系在一起,但为老年人建设可负担得起的多代住房不仅可提高老年人的生活质量,而且可改善与其进行互动的年轻人的生活质量。比如,德国科隆为大学生和老年人提供了共享住房,在获得住房的同时,双方还可建立代际联系(经合组织2015)。

为年轻人提供新兴行业岗位培训。随着信息技术部门的发展,青年应填补目前尚未出现的岗位做好准备。比如,洛克菲勒的非洲数字就业倡议(Digital Jobs Africa)正努力为6个国家的青年提供培训,以便其为进入新兴信息技术推动的劳动力市场做好准备(Goldin 2016)。

建立信息中心和网络,将雇主和青年联系起来。青年要寻求适当培训机会并进入劳动力市场,他们必须知道哪些领域和部门能够提供机遇。同样,雇主和行业领导者必须能够与青年和青年培训项目联系起来。

专栏4概述了香港对待老年人的方式方法。

专栏4: 香港的老龄友好型城市政策

在老年人参与和老年人相关政策方面,香港的做法非常先进。在香港,从事老龄化社会工作的主要有两个团体,即安老事务委员会和一个名为“香港房屋协会”的非政府组织。安老事务委员会是一个顾问团体,致力于为老年人寻求安全、健康维护和有利的环境(Chang和Cao 2015)。香港房屋协会致力于减少老龄化群体面临的物理障碍,如屋内台阶变化和门道狭窄等问题(Liu 2015)。香港特别行政区政府为老年人护理工作建立了一个包含三个要点的框架:

1. 生活保障,包括老龄化过程中的社会、经济和生理需求。
2. 保健,包括个人服务和由政府提供的补充保健和社会服务。
3. 创建有利环境,推动社会参与。

香港的做法绝不是政治作秀,其既开展了旨在创建老龄友好型街区的项目,又采取积极措施实施了一些与非政府组织和信仰组织协作的项目。其项目结构完全是自下而上的,在一定程度上保证了人们对倡议的内在支持。本项目之所以能够取得成功,是因为它是从社区层面来解决问题的。项目以与老年人建立合作关系为基础,强调了老年人作为决策者和参与者的双重角色。

来源:联合国人居署

1.2 经济可持续性

经济可持续性指《新城市议程》中“确保可持续和包容的城市经济”这一原则。政府可通过以下方式实现经济可持续性，即“利用规划良好的城市化集聚效益，包括高生产力、竞争力和创新力；促进人人享有充分的生产性就业和体面工作；确保创造体面就业机会，并使所有人都能平等获得经济和生产性资源和机会；妥善防止土地投机，促进有保障的土地保有权，管理城市萎缩问题”等。

经济可持续性是《新城市议程》的一项重大目标。它承认，可持续、包容的经济增长，以及人人享有体面就业是可持续城市发展的一个关键要素——《新城市议程》43。此外，《新城市议程》还设想，城市应是具有平等机会的地方，能够让市民过上富足和充实的生活——《城市议程》43。《新城市议程》承诺提高经济生产力，为劳动力提供“创收机会、知识、技能和教育设施，促进发展创新和有竞争力的城市经济”——《新城市议程》56。它还承诺在城市和人类住区促进生产性就业、“体面工作”和谋生机会，以此提高经济生产力。它强调了将城市非正式劳动力纳入正式部门的重要性。《可持续发展目标11》旨在通过加强国家和区域发展规划，推动在城市、近郊和农村地区之间建立积极经济联系——《可持续发展目标具体目标11.A》。

《新城市议程》承诺提高经济生产力，为劳动力提供“创收机会、知识、技能和教育设施，促进发展创新和有竞争力的城市经济”——《新城市议程》56。

图9：海地太子港市中心卖水果的妇女



城市经济产出相对于其劳动力的价值是通过国内生产总值(GDP)进行衡量的;并根据生产力更好地配置生产要素而增加。生产力可通过多种经济指标进行描述。城市中所有企业的产出(通常表述为人均GDP)及个人收入和工资均可对生产力进行描述,从而对不同辖区进行对比。(Glaeser和Xiong 2017)。在农村地区,高度发达的经济生产力可发生在进行工业化生产的大规模农场,但在城市,如果没有城市化,这就无法实现。西方的经济发展和东亚地区的快速发展都是在城市化背景下发生的(Hommann和Lall 2019)。城市化允许劳动力可从农业部门转换至更具多样性的生产性部门,包括制造业和服务业等。世界银行(2015)曾对各单独住区的生产水平进行等级描述。其中,首先是交易本地商品的集镇的人均GDP不足2500美元。通过工业化和城市化,城市可将人均GDP提高到2万美国的水平。要使GDP数值超过2万美元,城市就必须培育服务、技术和创新产业(世界银行2015)。高度生产力对于长期发展和增长及参与全球市场至关重要。一般而言,进行全球贸易的出口产业均位于高密度城市中心(Glaeser和Xiong 2017)。

作为经济可持续性的关键组成部分,《新城市议程》强调了两个因素,即a)创造就业和改善民生;b)生产力和竞争力。图9说明的是某发展中国家女性企业家创收并为家庭贡献收入的例子。

1.2.1 创造就业和改善民生

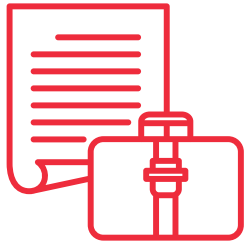
城市对于创造就业机会和民生改善至关重要(Bourdic、Kamiya和Salat 2017)。《新城市议程》承认良好的城市化与创造就业机会、谋生机会和改善生活质量之间的联系,要求将后者纳入所有城市更新政策中。《新城市议程》多次强调创造“体面就业”的必要性。《新城市议程》承诺“继续并支持城市经济通过高增值部门逐渐向高生产力转型,为此将促进多样化、技术升级、研究与创新,包括创造优质和体面的生产性工作岗位,途径包括促进文化和创意产业、可持续旅游业、表演艺术和遗产保护等活动”——《新城市议程》60。

此外,《新城市议程》“强调了良好城市化与创造就业机会、民生机遇和生活质量改善之间的联系,并认为应将后者纳入每一城市领域”——《新城市议程》p.iv。这意味着,良好的城市策略应包含创造就业机会和谋生机会改善策略,以实现共同繁荣。

为此,《新城市议程》建议发展包容型城市经济,“借助内在潜力、竞争优势、文化遗产和地方资源以及资源节约型的有韧性的基础设施,发展有活力、可持续和包容的城市经济,促进可持续和包容的工业发展及可持续的消费和生产模式,并为企业、创新和生计营造一个有利环境”——《新城市议程》45。

通过工业化和城市化,城市可将人均GDP提高到2万美国的水平。

示意图6: 创造就业和改善民生



经济可持续性 创造就业和改善民生

原则



就业增长

出口和政府支出不足以推动就业创造,未来数年内,私人消费将成为就业增长的主要推动力。



政策设计

稳健的经济发展策略应将利益相关者纳入政策设计过程。



自动化

在全球范围内,自动化正改变就业性质。



低技能工作

低技能工作与高技能工作同样重要。

示例行动



人力资本

开发人力资本。



融资

创造融资机会。



数字化基础设施

开展数字基础设施建设,推动服务业和商业发展。



自动化

接受自动化,并利用其创造质量更好且收入更高的就业岗位。



成长型行业

为创造新就业岗位,还应与基础设施、可再生能源、教育之类其他“增长型”行业相结合。

原则

出口和政府支出不足以推动创造就业机会。未来数年内，私人消费将成为就业增长的主要推动力。健康、金融、教育、交通和娱乐等服务业的增长似乎最为强劲。在发展中国家，大规模非正式部门可能会限制消费，因为信贷缺失使其无法投资于住房、教育或企业 (Augustinraj等2018)。

稳健的经济发展策略应将利益相关者纳入政策设计过程。在寻求发展现有产业并培育新产业的过程中，城市必须在政策和项目设计过程中与行业利益相关者合作，以了解其需求和要求。在这个过程中，城市应深思熟虑，了解其目标产业和企业，以及与各类企业合作产生的成本和效益。考虑大型跨国公司需求的政策设计可能会导致资本和投资的大规模涌入，而与中小型企业协商则可能在城市和文化认同的基础上培育出地方性人才和高质量就业。理解城市内部关系是实施的关键。比如，基于社区或空间的策略对于协助中小型企业可能特别有效，因为它们相互之间及与供应商之间都存在依赖关系 (Kuah 2002)。在发展中国家，城市还应与非正式部门工作的工人协商，以确定通过何种方式将已经存在的非正式经济活动正式化并为其提供支持 (联合国开发计划署 2016)。

在全球范围内，自动化正在改变就业性质。自动化技术 (人工智能和机器人) 将在提高生产力和经济增长中起到重要作用，同时也在世界各国产生显著经济效益。麦肯锡全球研究所 (2017) 表示，全球约一半工作可实现自动化，但在2030年之前实际被取代的工作比率据估算仍不高。这是因为，技术、经济和社会因素将影响自动化技术的实际采用。麦肯锡全球研究所 (2017) 对46个国家的情况进行了考察，发现自动化对不同国家的影响存在差异：发达经济体受自动化影响的程度将高于发展中国家。

低技能工作与高技能工作同样重要。大多数政府都致力于创造高收入的“技术性”工作，但低技能和非正式程度最高的工人也应视为城市经济的贡献者。

示例行动

开发人力资本。城市应努力提升其劳动力市场成员的技能、培训和能力。城市还应为企业家和中小型企业主提供培训和支持其形成企业网络；基于技能或成果的人力资本开发在这方面尤其有效 (Frese等 2011)。为大规模城市人口提供教育和培训投资对于有大量人口涌入的城市尤其重要，可作为促进移民在更大范围内融入城市经济的一种方法。在地方层面，后进地区可能会对社区层面的项目和特殊倡议感兴趣 (Dutton、Lindsay和McQuiad 2007)。开发人力资本可能还需要

自动化技术 (人工智能和机器人) 将有助于提升生产力和经济增长，同时为世界各国创造显著的经济效益。

图10: 印度尼西亚巴厘岛一位正在制作蜡染布的妇女



© Rana Amirtahmasebi

制度干预。比如，在欧盟，非核心国家的二线城市并没有制度、资本或资源来进行自我改造以吸引新的第三产业。外部干预或与国际治理机构或大学合作可能是这些城市促进经济发展的一种有效手段，特别是对于那些遭受去工业化影响的城市 (Kinossian 2018)。

发展融资机会。除技能培训外，企业主和企业家可能还需要资本或信贷服务，以推动创业或市场发展。城市可为中小型企业建设商务发展中心，设立贷款和拨款项目，并提供技术援助和公众宣传机会，还可围绕感兴趣的产业定制这些服务 (世界银行2015b)。对于那些有众多移民企业的城市，可能有兴趣降低与国家间汇款和金融交易相关的交易成本 (Maimbo和Ratha 2005)。

建立数字基础设施，推动服务业和商业发展。在全球范围内，增长最快的一些服务业正是那些由数字技术推动的行业。电子商务就是一个很好的例子，其全球年收入据计达22万亿美元。在中国，电子商务在消费中所占的比重已从2010年的3%提升到2017年的15%，而到2020年末，电子商务在消费增长中的比重预计将超过40%。在印度，尽管实体基础设施仍然落后于世界标准，但由于电信部门的创新，其数字基础设施已实现相当大的增长 (Augustinraj 2018)。

接纳自动化，并利用其创造质量更好且收入更高的就业岗位。麦肯锡的一份报告预估，到2030年，全球范围内将有4亿至8亿人将因为自动化而失去工作 (麦肯锡全球研究所2017)。因此，城市必须制定相应策略，帮助工人过渡到技术水平更高的工作岗位，同时为那些因为自动化而失去工作的工人提供收入支持。职业生涯中期岗位培训和工人的重新安置至关重要，而教育和职工培训模式则应适应自动化和技术强化的要求。

为创造新就业岗位，还应与基础设施、可再生能源、教育等其他“增长型”部门相结合。据估算，全球每年需要投资约3.8%的GDP，即平均每年投资3.3万亿美元，才能填补基础设施缺口 (Garemo等2016)。从历史角度看，政府在基础设施和建筑部门的支出过少，而这些部门拥有创造数百万就业岗位的潜力。这些就业岗位包括建筑、工程、技术型施工和低技术等岗位。同样，城市可投资于可再生能源部门 (风能和太阳能、能效技术等) (麦肯锡全球研究所2017)。

据估算，全球每年要投入GDP的3.8%，即每年平均投资3.3万亿美元，才能弥补基础设施缺口 (Garemo等2016)。

1.2.2 生产力和竞争力

《新城市议程》承诺“适当提高经济生产力，为劳动力提供“创收机会、知识、技能和教育设施，促进创新和有竞争力的城市经济发展。我们还承诺在城市和人类住区中促进充分生产性就业、体面工作和谋生机会，以此提高经济生产力”——**新城市议程》56**。生产力和竞争力与“有竞争力的城市”这个概念相关。所谓“有竞争力的城市”，是指能够促进外商投资、创造就业、提高生产力并改善收入的城市 (Kilroy和Mukim 2015)。

生产力与城市化之间的联系是通过集聚经济而建立的,因为聚集经济能够将服务、家庭和资源聚集起来。《新城市议程》的原则之一,是“确保可持续和包容的城市经济,并利用规划良好的城市化带来的集聚效益,包括高生产力、竞争力和创新”——《**新城市议程**》14.b。

集聚能够使工人们居住在离工作较近的地方,并获得教育机会,同时又能使企业获得供应商、消费市场和劳动力储备。通过集聚,总体生产力将得到提升。这种效益可通过量化方式进行证实,但集聚效益的大小因城市形态、产业、工作技能和教育、基础社会服务和空间平等等因素而存在相当大的差异。因此,实证研究得出的结论难以从一个城市套用到另一个城市(Graham、Melo和Noland 2009)。比如,沙文(Chauvin)等人(2017)对中国县市进行的一项研究发现,高密度与收入之间存在正相关关系,但世界银行对拉丁美洲和加勒比国家进行的一项研究却发现,密度与生产力之间并不存在强有力的关系(Ferreira和Roberts 2018)。在人才和资源向城市环境聚集的过程中,除单纯的密度之外,邻近性和联通性对于创新创业同样至关重要(Glaeser和Xiong 2017)。

集聚允许企业从更大规模的劳动力储备中选择人才,而工人也能够找到自己更加胜任的工作(Andersson、Burgess和Lane 2007)。波特(Porter 1998)曾提出“工业集聚”和竞争力这个概念。该概念建立在价值链和供应链基础上,随着世界日益全球化,这一概念尤为重要。企业可以在合适的工人所在的地方形成集聚。这种论述涉及第三产业和高科技产业,因为接受过良好教育的工人和企业家网络可以推动若干类似企业的发展。共同的

供应商和供应链也能产生这种集聚效应;获取信息和消费需求的集中则可确保一些企业的成功(Martin和Sunley 2003)。

因此,为获得这种集聚效益,除了解决空间公平和获得公共服务之外,城市还必须通过教育和技能培训对人力资本开发进行投资。集聚现象的确切效益和规模因国家和地区的不同而不同。比如,沙文等人(2017)发现,在美国和巴西,集聚与工资增长有关,但在印度和中国,这种联系则要强得多(Chauvin等2017)。集聚效应还应因产业的不同而存在差异(Glaeser和Xiong 2017)。最后,集聚概念往往与全球特大城市的形象相关,但二线城市在这一论述中的重要性正日益提升(Roberts 2014)。

生产力的提升与集聚相关,但高密度带来的效益可能会因消极外部效应(如拥堵、向人口增长提供的公共服务不足等)而被抵消。从广义上来讲,城市必须不断地在集聚产生的积极经济效应与这些如拥堵产生的消极效应之间往复(Grover和Lall 2015)。这些问题导致公共部门将发展势头引向别处,或者对城市化地区施加增长限制或障碍(Goswami、Grover和Lall 2016)。从整体来看,地方政府的执行范围越大且实施能力越强,基础设施服务及以经济发展为导向的政策和项目取得成功的可能性就越大(世界银行2015)。

集聚能够使工人们住在离工作较近的地方,并获得教育机会,同时又能使企业接入供应商、消费市场和劳动力储备。通过集聚,总体生产力将得到提升。

示意图7: 生产力和竞争力



经济可持续性
生产力和竞争力

原则



比较优势

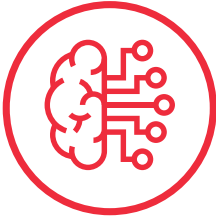
城市拥有可加以利用的比较优势。



多元化产业

发展多元化产业也大有裨益, 依赖单一产业的城市在经济变革面前将更加脆弱。

示例行动



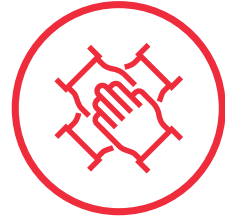
智慧法规

设计以推动经济发展为目标的智慧法规和政府服务。



基础设施和土地利用

进行正确的基础设施建设和土地利用规划。



价值链

与企业积极合作, 延长价值链并促进产业发展



原则

城市拥有可加以利用的比较优势。就生产而言，城市由于自然资源、人才储备或空间配置丰富而具有自身优势。比如，通过发展适当基础设施，拥有自然资源和历史特质的城市可以成为旅游中心。城市不一定要吸纳生物技术和制药之类的“流行”产业才能具备竞争力并创造就业。现有经济活动可通过岗位培训、业务发展支持或基础设施改进得到强化和培育（参见下文《示例行动》一节）。城市经济中的非正式部门或利用率偏低的部门可通过城市政府得到支持并实现正式化。交易类商品和服务，而不是零售和公共服务岗位，对于城市获得并维持竞争力非常重要（Kilroy和Mukum 2015）。

发展多元化产业也大有裨益。依赖单一产业的城市在经济转型面前将更加脆弱。比如，在美国，汽车制造商的迁徙导致了像底特律这样曾经高度繁荣的制造业城市破产及其他财政规划问题（Kilroy和Mukum 2015）在发展中国家，通过城市化实现产业多元化是提高经济、社会和环境整体韧性的重要组成部分。比如，在孟加拉，那些对农业产量依赖程度特别高的农村和城郊人口在极端天气事件期间遭遇了严重的收入不稳定问题（世界银行2019b）。



示例行动

设计智慧法规和政府服务。规范应为经济发展服务，以鼓励各个产业的发展 and 参与。比如，面向中小企业的税收激励可鼓励企业进入市场，并为现有企业提供支持。再如，减少获取关键生产投入（如工业或商业用地）的障碍也可鼓励企业增长和企业入市。加速企业批准或许可对于地方政府努力发展的部门可能也是有益的。清晰、透明的政府程序（如在线服务）也能协助企业主办理许可、审查土地使用相关法律并了解行业特定法规。比如，卢旺达首都基加利根据最初在肯尼亚首都内罗毕开发的项目，制定了一个简化的政府服务程序中心，以吸引外国投资（世界银行2015）。发展中国家指定的机会区和企业区也允许外商直接投资于城市区域的开发，并鼓励投资活动。

进行正确的基础设施建设和土地利用规划。城市必须致力于为整个城市公平地提供基础设施服务。土地利用规划及其他空间规划要素对于确保各城市以最佳状态吸引投资并维系经济发展也至关重要。此外，规划不应仅限于单个城市内部的协调。在区域层面，集聚现象也可能在联系紧密的多个城市范围内发生。埃利斯和罗伯特（Ellis和Roberts 2016）发现，在南亚，城市不仅是作为个体发展的，而且是以城市带和城市区域的形式发展的。城市政府就基础设施服务和土地利用规划进行协调对于保证长期增长和生产力也至关重要（Ellis和Roberts 2016）。城市需要满足适当条件才能提供基础设施服务，进而支持现有产业并从其他城市吸引资本和投资。公私合作（PPP）可用于协助政府提供服务，但应谨慎考虑，特别是对那些无法对营利性机构提供的服务进行适当监管的政府而言。对用户收费以维持自身运营的独立公共部门也可用作改善基础设施的资金来源（Glaeser和Xiong 2017）。

城市需要满足适当条件才能提供基础设施服务，进而支持现有产业并吸引资本和投资。

比如,过去30年中,中国的发展就涉及土地价值捕获,将农村土地转化为城市土地,同时将农村农业工人转化为更具专业性、生产率更高的制造业工人。这种大规模城市化利用捕获土地价值机制使五亿人摆脱了贫困,同时为基础设施建设提供了资金,从而进一步促进了城市的发展(世界银行和中华人民共和国国务院发展研究中心2014)。这种成功并不是密集化和城市化产生的结果,而是与城市化相关的基础设施规划的结果。

延长价值链,促进产业发展。在生产特定商品方面,城市可能拥有比较优势,但它们不一定能够将这种商品销售到国际市场。比如,在加纳城市阿戈纳·斯维德鲁,企业主能够生产农产品,但很少有人能够将其产品销售到出口市场,因为它们生产、加工、融资和管理等环节之间的联系不够紧密。政府可与企业

和行业团体及非营利组织进行积极合作,鼓励延长这些价值链。私人协会和公共部门开展的价值链治理和深思熟虑的规划有助于识别生产商的个人需求,并为其提供金融和技术协助,从而扩大和发展个体产业。就阿戈纳·斯维德鲁而言,开发一个认证体系会允许企业主进入出口市场。

跨国公司参与中小企业的供应链也可成为这些企业进入全球市场的一个途径。在其他地方,南非开普敦为包括工艺品和纺织行业中获益的推销商提供了资助。这些推销商担任了个体手工艺者和企业的召集人角色(世界银行2015b)。

城市在生产某种特定商品方面可能具有比较优势,但它们不一定能够将这种商品销售到国际市场。



印度男子前往市场© Rawpixel / iStockphoto.com

1.3 环境可持续性

环境可持续性指《新城市议程》的以下原则，即政府可通过“在城市开发中促进清洁能源和可持续利用土地及资源；保护生态系统和生物多样性，包括采取与自然和谐共处的健康生活方式；推动可持续消费和生产方式；加强城市韧性；减少灾害风险；缓解和适应气候变化”等方式实现环境可持续性——《新城市议程》14.c。

环境可持续性问题贯穿于《新城市议程》始终。《新城市议程》呼吁发展“保护、养护、恢复和促进城市和人类住区内的生态系统、水、自然栖息地和生物多样性，最大限度地减少它们对环境的影响，并转向可持续的消费和生产模式”的城市——《新城市议程》13.h。它强调环境可持续性的重要性，倡导清洁能源和土地、资源的可持续利用，生态系统和生物多样性的保护，以及可持续消费和生产。《新城市议程》呼吁加强城市韧性，减少灾害风险，缓解并适应气候变化——《新城市议程》14.c。

可持续发展目标11就包容、安全、有韧性和可持续的城市住区这一目标创设了若干环境可持续性具体目标。大体上，**可持续发展目标11**旨在“减少城市的人均负面环境影响，包括特别关注空气质量，以及城市废物管理等”——**可持续发展目标具体目标11.6**。就气候变化和韧性而言，它为城市设置了采用综合性计划减缓和适应气候变化、建立灾害韧性的目标——**可持续发展目标具体目标**

11.B。最后，**可持续发展目标11**表达了“通过财政和技术援助等方式，支持最不发达国家就地取材，建造可持续的，有韧性的建筑”这一意图——**可持续发展目标具体目标11.C**。

城市是解决全球面临的环境问题的关键。城市官员和政策制定者是土地和环境资源的管理者，而这两类资源对于人类住区的长期可持续性及其与自然环境和建筑环境之间的有益联系都至关重要。智慧资源管理、深思熟虑的土地利用规划和严格的环境保护政策可成为公共健康、生活质量和社会凝聚力的决定因素。此外，城市既是气候变化的贡献因素，因而可成为有效的抑制排放的工具，同时又是气候影响的潜在受害者，因而需要适应气候变化。

放眼全球，城市都是人口和资产的高度聚集地。城市创造了全球80%的GDP，因此，如果城市能够及时采取行动，以适应气候变化的影响，可能会产生巨大的积极外部效应。比如，在沿海城市，适应气候变化的成本仅为不采取行动所付出代价的十分之一。在沿海城市，海平面的上升及暴雨等天气事件到2050年可能会迫使数以亿计的人流离失所，而其造成的损失每年将高达1万亿美元（全球适应中心和世界资源研究所 2019）。减缓行动旨在减少温室气体的排放，从而将全球温室效应降至最低限度，而适应则是加强城市应对气候变化影响能力的一整套行动。

本原则有三个显著要素：**a)**生物多样性和生态系统保护；**b)**气候变化韧性和适应能力；**c)**减缓气候变化。

城市官员和政策制定者管理着土地和环境资源，而这两类资源对于人类住区的长期可持续性，及自然环境与建筑环境之间的有益联系都至关重要。

1.3.1 生物多样性和生态系统保护

生物多样性和生态系统保护是可持续城市发展的关键考虑因素。《新城市议程》就生物多样性丧失带来的前所未有的威胁提出了警告——《新城市议程》63,并要求人们特别关注保护生物多样性和城市生态系统——《新城市议程》14.c。它要求人们“特别考虑城市三角洲、沿海地区和其它环境敏感地区,强调它们具有重要作用,在生态系统中为交通、粮食安全、经济繁荣、生态系统服务和韧性提供重要资源”——《新城市议程》68。**可持续发展目标11**从投入资源保护自然遗产的角度提到了生态系统保护,即“进一步努力保护和捍卫世界文化和自然遗产”——**可持续发展目标具体目标11.4**。

保护自然生态系统及其提供的服务与城市无序扩张及城市土地面积的扩张之间存在着根本联系。耶鲁大学濂户 (Seto) 实验室的研究人员发现,全球许多拥有丰富生态资源的“热点地区”均因当前的城市扩张轨迹而受到了威胁。城市的无序扩张及这类城市化造成的土地侵蚀和退化对许多濒危和严重濒危物种造成了威胁 (Huang、McDonald和Seto 2018)。

生物多样性丧失对城市和城郊居民也有影响。自然生态系统退化可削弱经济稳定性并加剧环境风险,特别是对已经处于贫困状态的家庭和生活在城郊区域的人群而言。非正式和无规划的城市化可加剧洪涝、塌方和火灾之类的自然灾害风险。生活在城市周边地区且远离公共服务和灾害减缓资源的最贫困人口将是这些事件的最大受害者 (世界银行 2014b)。因此,城市从业人员应考虑下列生物多样性和生态系统服务保护策略,以增进社会和生态福祉。

《新城市议程》就生物多样性丧失带来的前所未有的威胁提出了警告——《新城市议程》63,并要求人们特别关注保护生物多样性和城市生态系统——《新城市议程》14.c。

图11: 在韩国首尔,清溪川重建也是一个涉及生物多样性和生态系统保护的城市更新项目。该项目创造了一个以干净水源和自然栖息地为特征的宜人城市环境。由于项目的成功,各种鱼类、鸟类和昆虫重新回到清溪川,附近地区的气温也开始下降。



示意图8: 生物多样性和生态系统保护



环境可持续性

生物多样性和生态系统保护

原则



城市发展
战略

生物多样性和生态系统保护是可持续城市发展战略的要素。



科学分析

技术分析和科学研究对于制定的美好生物多样性保护愿景和目标至关重要。



利益相关者

城市多样性规划应倾听利益相关者的声音,特别是直接涉及相关生态系统的人群的声音。



多部门规划

为了成功,必须考虑一体化解决方案和多部门规划倡议,并将自然环境与建筑环境结合起来。



保护

通过土地管理和土地利用规划保护自然区域和提供重大生态系统服务的资产。

示例行动



建筑环境

将自然元素纳入建筑环境规划。



生态系统服务

收集数据,制作生态系统服务清单。



城市周边地区

应对城郊地区的环境退化问题。



土地所有权

解决土地确权模糊和非正式开发问题。



激励措施

制定激励措施,鼓励利益相关者遵循生物多样性和生态系统保护目标。



环境评价

要求所有重大基础设施和城市开发项目实施战略环境影响评价(SEA)。



原则

生物多样性和生态系统保护是可持续城市发展战略的要素。制定城市生物多样性总体目标是保护生物多样性的第一步。城市生物多样性目标可能会涉及更高层次的国家生物多样性战略或《生物多样性公约》和《爱知目标》(见专栏5)所述的国别生物多样性战略与行动计划(NBSAP)。政策制定者应协调各城市机构的工作,以实现其制定的目标,保证生物多样性并维护森林和生态系统服务。这个愿景制定过程也可在地方规划框架的范围内进行。比如,宜可城—地方可持续发展协会(ICLEI)建议制定地方生物多样性战略与行动计划(LBSAP)。城市应遵循这一程序,设定生物多样性目标并制定实施战略(Avlonitis等2012)。

技术分析和科学研究对于制定生物多样性保护的美好愿景和目标至关重要。为协助从业人员盘点城市的生态要素,有必要开发生态系统评估程序。根据《千年生态系统评估》(2005),生态系统的评估有多种方式,包括评估其直接供应价值(即经济和直接利用价值),评估其监管价值(即适应和灾害抵御能力价值)、评估其文化价值和辅助价值(即在更大规模生态系统中服务于生态位的价值)等。开展生态系统评估的方式多种多样。具体指导可参见联合国环境规划署文件(联合国环境规划署2016)。这种评估还可为规划过程提供指导,使城市识别其重要生态资源和功能,同时又构成政策和项目设计的基础。评估可纳入土地利用长期规划战略和发展审查过程。

专栏5: 爱知目标

④ 战略目标A:

通过将生物多样性纳入政府和社会主流来解决生物多样性丧失的根本原因

④ 战略目标B:

减轻生物多样性面临的直接压力,促进可持续利用

④ 战略目标C:

保护生态系统、物种和基因的多样性来改善生物多样性现状

④ 战略目标D:

提高生物多样性和生态系统服务对所有人的效益

④ 战略目标E:

通过参与式规划、知识管理和能力建设加强实施

来源:《生物多样性公约》

城市多样性规划应倾听利益相关者的声音,特别是直接涉及相关生态系统人群的声音。政策制定者应组建利益相关者工作组,以确保开展正式和非正式活动的城郊利益相关者了解生物多样性的重要性,以及利益相关者的行动对生态系统服务产生积极和消极影响的方式(Borelli等 2016)。城郊人口在环境危害面前尤其脆弱,因为他们无法享受建筑环境中的便利设施。将这些人群纳入城市服务范围有助于增强社会韧性。

开展生态系统影响评估的方式多种多样。具体指导可参见联合国环境规划署文件(联合国环境规划署 2016)。

为取得成功，必须考虑自然和建筑环境综合解决方案和多部门规划项目。生态管理还可与生活质量改善、住房稳定或社会韧性战略同步实施。比如，重新造林可与住房改造项目相结合，服务于更高层次的沿海韧性目标（联合国开发计划署绿色气候基金2017）。

通过土地管理和土地利用规划保护自然区域和提供重大生态系统服务的资产。在许多沿海城市的郊区，城市无序扩张和土地利用规划的缺失已导致大量生物栖息地和湿地的消失。湿地对于保护环境和公共健康至关重要。它们充当了缓冲区，过滤污染，补充地下含水层，吸纳洪水，避免了沿海洪涝灾害，并为动植物物种提供了栖息地。世界银行与斯里兰卡政府合作开展的一项研究表明，恢复和改造当前湿地在洪灾期间可吸纳多达40%的洪水（世界银行2018）。因此，城市应将保护城市和城郊湿地作为其目标，并制定全面湿地保护战略。



示例行动

将自然元素纳入建筑环境规划。景观生态和绿色基础设施规划和管理方法是可持续水系统重大管理战略。联合国环境规划署提供了许多可用于建筑环境的战略，包括绿色空间、湿地重建和滨岸缓冲带等。自然设计对于灾害易发地区减轻洪涝和极端天气事件的影响尤其重要（联合国环境规划署2014）。设计标准、激励措施和试点项目有助将“自然设计”主流化。

收集数据，制作生态系统服务清单。开展生态系统服务制图识别工作，以制定全面的城市生态系统服务和森林要素清单。将这些数据运用于街区和城市规划，并确定是否有可以利用这些数据的政策或区划规定，以协助决策和空间规划（Borelli等2016）。

应对城郊地区的环境退化问题。城郊地区的缓冲区和绿色廊道有助于稳定正在遭受威胁的生态系统并恢复生态系统服务（联合国环境规划署2014）。保护现有自然资源还有助于鼓励城市加强密集化，而这对资源供应及气候适应和减缓都大有裨益（世界银行2010）。

解决土地所有权利模糊和非正式开发问题。贫困、非正式城郊地区缺乏公共服务和明确的土地所有权。因此，城市化和扩张以恶化生活质量的方式发生，使居民更容易遭受环境危害和退化的影响，无益于城市加密或环境可持续性。保护生物多样性和生态资源与服务与土地所有权的正规化有关，并与将非正式住区纳入范围更加广泛的规划过程有关（Torres 2008）。

制定激励措施，鼓励利益相关者遵循生物多样性和生态系统保护的目标。博雷利等人（Borelli 2016）建议对维护或有助于城市森林、绿色空间和滨水走廊的土地所有者或从业人员实施补贴、减税、法律法规或信贷激励等措施（Torres 2008）。面向城郊人口的项目激励或干预（如湿地恢复、岸线保护、重新造林等）在将社区成员及其民生问题纳入规划过程的同时，还可服务于更大的生态目标。

要求所有重大基础设施和城市开发项目实施战略环境影响评价（SEA）。战略环境影响评价是将环境和社会因素纳入政策、规划和项目的一项关键工具。战略环境影响评价是由一组方法构成的一个连续体。其中一端关注影响分析，而另一端则关注制度评估。战略环境影响评价旨在将战略决策三个层面即规划、项目和政策层面的环境关注结合起来（世界银行 2013）。一些国家开发了本国版本的战略环境影响评价方法。在美国，《国家环境政策法案》要求接受联邦政府资助的所有项目均开展环境影响评价，如发现重大环境影响问题，则应准备一份环境影响声明，提出对环境破坏较小的替代方案。许多国家都在

城郊地区的缓冲区和绿色廊道有助于稳定正在遭受威胁的生态系统并恢复生态系统服务（联合国环境规划署2014）。

法律上要求重大开发项目实施类似的环境审查程序。但是，战略环境影响评价程序不能只简单作为清单机制存在；在发现不利影响的情况下，它还应要求提供替代开发方案。城市政府应将环境评价纳入土地利用规划和总体规划。

1.3.2 气候变化韧性和适应

《新城市议程》多次提到气候变化适应和城市韧性问题。在适应方面，它要求各国承诺“支持中长期适应规划过程，以及城市级别的气候脆弱性和影响评估，从而为建设城市居民韧性的适应性规划、政策、项目和行动计划提供信息支持，包括使用基于生态系统的适应性方法，建立城市居民的韧性”——《**新城市议程**》80。

根据定义，适应是指“自然或人类系统对

实际或预期气候刺激或其影响做出调整，以减轻伤害或利用有益机会的行为”（《联合国气候变化框架公约》）韧性可定义为“面临危害的系统、社区或社会以及时、高效的方式抵制、吸纳、适应危害影响或从危害影响中恢复的能力，包括保护和恢复其基本结构和功能的能力”（联合国国际减灾战略和世界气象组织2012）。适应指的是当前实践必须改变以适应环境变化的情形，而韧性指的则是使城市区域摆脱环境变化影响包括气候变化影响的社会、经济和环境实践的总和。它包括社会和经济部门及适应和灾害风险减降等内容。《新城市议程》承诺“提高城市抵御灾害和气候变化（包括洪水、干旱风险和热浪）的韧性；提高粮食安全、营养、身心健康、家庭和周边环境空气质量；降低噪音，促进有吸引力和宜居的城市、人类住区和城市景观的发展，并优先保护特有物种”——《**新城市议程**》67。

根据定义，适应是指“自然或人类系统对实际或预期气候刺激或其影响做出调整，以减轻伤害或利用有益机会的行为”（《联合国气候变化框架公约》）

图12: 英国北威尔士克里基厄斯的海岸侵蚀管理



© JRichard Allaway / Flickr

《新城市议程》承诺遵守《2015-2030年仙台减轻灾害风险框架》。该框架是第一个关于2015后发展议程的重大协定，它为成员国保护发展成果不受灾害威胁提供了具体行动方案（联合国减灾署2019b）。该框架确定了理解灾害风险、发展灾害准备和恢复能力、投资于适应措施以减轻灾害风险和建立韧性等优先事项（联合国减灾署2019b）。2015年，全球因灾害造成的经济损失高达1400亿美元（联合国减灾署2019a）；除对日常生活质量造成有害影响外，气候变化只会提高而不是降低自然灾害的频率和强度。对于弱势群体而言，风险恶化问题将尤其严重，因为他们拥有的灾害准备和恢复资源的能力都非常有

限。鉴于这些预测，政府需适应气候变化，制定灾害应急计划，并确立生活条件、基础设施性能、部门规划和资源管理等方面的“新常态”。

可持续发展目标11还阐述了支持城市采纳适应、减缓、韧性和减灾计划及遵守《仙台框架》的目标：“大幅增加采取和实施综合政策和计划以构建包容、资源使用效率高、减缓和适应气候变化、具有韧性的城市 and 人类住区数量，并根据《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》在各级建立和实施全面的灾害风险管理”——**可持续发展目标具体目标11.B**。

可持续发展目标11还阐述了支持城市采纳适应、减缓、韧性和减灾计划，以及遵守《仙台框架》的目标。

图13: 在印度艾哈迈达巴德市，该市沿着萨巴尔马蒂河修建了一座河堤，以达到防洪和防止环境退化的目的。这座河堤是通过开创性的自筹资金，将现有河流宽度收窄到了275米，以此方式改造了约200公顷的河滨土地。根据项目建议书，填海土地中的20%将被出售以支付项目全部成本，而剩下的部分将用于建设新街道、公园和其他公共便利设施。这份建议书的一个主要特征就是沿河东西两岸延伸的一条景观大道。



示意图9: 气候变化韧性和适应



环境可持续性
气候变化韧性和适应

原则



降低风险

制定降低风险政策，以应对部门和财务风险，从而提高城市韧性。



创设场景

对风险进行准确描述和充分解读，以此为基础调整相关政策，并与利益相关者达成一致。



部门特定规划

风险应放在特定行业和部门背景下进行考虑。



制度能力

政策和制度应将灾害应对措施嵌入治理实践；灾害规划和恢复实践应能强化公民能力和制度能力。

示例行动



韧性战略

制定城市韧性战略。



土地利用

制定土地利用政策以适应气候变化。



灾害风险

为各类危害风险确定具体政策行动。



适应资金

将适应资金投入理解作为一种投资，并探索多元化支持来源。



恢复基金

在任何新风险出现之前设立恢复基金。



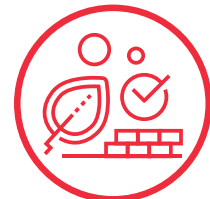
预警系统

开发能够为所有公众轻松接入的预警和信息系统。



机构

要求现有机构做好灾害应对准备。



建筑环境

改善建筑环境和住房存量。



原则

可持续城市发展政策应在考虑降低风险的基础上直接制定，通过应对部门和金融风险提高城市韧性。经济活动关乎城市的适应和恢复能力。将经济发展和生活质量措施纳入适应规划战略至关重要。这些战略对于城市贫民而言尤其重要。优先考虑具有经济共同利益的适应战略可以改善弱势群体的状况。

有效政策要对风险进行准确描述和充分解读后据此进行调整，并与利益相关者达成一致。应在多种情境下考虑风险，了解风险，设定情境，根据城市风险调整灾害和气候适应计划。制定模型，确定干旱、洪涝、飓风、热浪、野火及其他气候灾害等事件的健康和经济影响。建立各种情境，并为每一情境制定应对措施。有多种框架可指导风险评估。在为世界银行制定的一个框架中，阿拉基嘉等人描述了一个三步程序，即首先明确气候危害，然后明确弱点，最后确定应对弱势群体、基础设施或各部门所面临风险的适应能力这三个步骤 (Folorunsho等2009)。

风险应在特定行业和部门背景下进行考虑。资本规划和融资过程应将最新的气候预测纳入规划过程。比如，季节规律的变化就要求农业部门作出适应性改变。极端热浪和风暴要求能源基础设施和电力网络更具韧性。尽管有些变化是城市政府无法应对的，但制定能够适应气候变化的环境标准 (如建筑和设计标准) 确在其职责范围之内。城市应与中央和地方政府进行协调，力图将气候情况和城市热岛效应等的地方性影响纳入这些规划决策。经合组织建议采用战略环境影响评价及其他分析和参与式政策分析技术对环境变化在个别部门内部的潜在影响进行评估，并开展规划决策 (经合组织2010)。诸如能源与环境设计先锋 (LEED) 之类的建筑性能标准已开始将建筑物在多大程度上能够减少热岛效应、以最大限度地降低其对微气候和人居环境的影响这个问题考虑其中。能源与环境设计先锋 (LEED) 是世界上应用最为广泛的绿色建筑评估体系。它适用于所有建筑类型，为健康、高效且节约成本的绿色建筑提供了一个评估框架 (美国绿色建筑委员会)。城市土地学会也发布了一项资源，描述了以量化方式评估重大资产基础设施风险的方式方法 (城市土地学会2015)。

城市应与中央和地方政府进行协调，力图将气候情况和城市热岛效应等的地方性影响纳入这些规划决策。

政策和制度应将灾害应对措施嵌入治理实践；灾害规划和恢复实践应能强化公民能力和制度能力。

- 政府应有更为深入的应对灾害的领导力和制度能力。在城市各机构内部发展领导者，制定城市一级的灾害应对计划。本领域的政府领导者应确保，作为公职人员，他们应能以适当方式在其职责范围内与街区和社区团体进行合作。实际上，这是其领导工作和专家资源开发的一部分。

- 灾害应对和恢复取决于对社区的了解和合作。依靠正式和非正式利益相关者网络提高社会韧性。利用数字传媒平台开展风险宣传和公众活动。确保最脆弱社会成员能够参与适应措施和活动。比如，发展中国家的妇女和儿童因极端天气事件和经济动荡受到的不利影响可能会更大。围绕弱势群体组织和资助适应活动还有利于更广泛的社会进步（经合组织2010）。明确社会现有弱势群体，并了解其在城市内部是以何种空间方式聚集的。规划灾害准备活动，确保弱势群体就未来风险做好准备。比如，空气质量较差、呼吸道疾病发病率较高的城区在极端气温面前将更加脆弱（洛杉矶市2019）。

图14：卡特里娜飓风造成的洪灾淹没了美国新奥尔良市（飓风前后对比）。美国国家航空航天局卫星特拉卫星拍摄的这两张照片显示了受灾地区的状况。上图为2000年拍摄，下图为2005年拍摄。该市被淹且仍在水中的地区显示为深蓝色，而洪水已经褪去的地区则显示为浅蓝灰色。在图像左边，破败的第17街运河成了东西两个城区之间的一条显著分界线，其东边为被淹没地区，而西边则是旱地。这些图像覆盖了10.4公里乘以7.1公里见方的土地。



© 美国国家航空航天局 / JPL

示例行动

制定城市韧性战略。城市韧性战略因“100韧性城市”项目的推动而成为了当今世界的主流战略。城市韧性战略是一个为期6-9个月的过程,在此过程中,城市可以更好地了解 and 应对经济、环境和社会风险所面临的各项挑战。通过这一过程,城市能够对自身应对各项挑战的能力进行评估,并为人员、项目和优先事项的集合提供一个平台,从而就韧性挑战采取共同行动。其成果不一定是总体规划或有法律约束力的文件,而是一项启动韧性建设的载体。通过该项目,世界各地的城市——从纽约到麦德林,从墨尔本再到鹿特丹——都已制定了自己的首个韧性战略(100韧性城市2016)。使这类战略文件更加具体的后续步骤为城市应雇佣专门工作人员制定并实施明确的重点行动,并投入资金,确保韧性规划行动的持久性。

制定土地利用政策以适应气候变化。要求潜在风险区域降低开发密度。分区和重叠区可共同指定建筑物韧性要求,或完全限制新开发活动。对于应减少住宅和商业开发活动的区域,资助开发绿色空间、林业和自然缓冲带,以保护与灾害有关的高度发达地区。建筑规范和法规可约束新开发行为,从而降低灾害易发地区的风险(Grannis 2011)。

为各类危害风险制定具体政策行动。下文列表提出了可用于应对各类灾害的规划和土地利用工具。

针对洪水风险区(Grannis 2011):

- **将居住在洪水风险区的社区成员纳入地方适应规划和规划过程。**合作制定规划可加强利益相关者参与并有助于集体决策。
- **开发限制和建筑规范细则。**市政府限制潜在洪涝区域的开发,同时指定这些区域的新建筑必须采取韧性措施。
- **重建的限制条件。**市政府或管理恢复重建基金的国家政府可以指定不划拨重建资金的危险区域。
- **实施许可程序,要求或鼓励建设灰色和绿色基础设施。**城市要求危害易发区域的潜在开发商实施绿色基础设施或抗风加固项目。
- **转让开发权和公开收购。**

适用于极热地区(Hoverter 2012):

- **凉爽屋顶、绿色屋顶和人行道。**城市通过提供返利和免税措施,奖励新开发建筑安装凉爽和绿色屋顶。快速许可程序与密集开发的补贴将作为规划过程中的激励措施。城市利用法规和条例影响新开发项目。利用城市公共建筑设立示范项目。向建筑物业主或开发商提供激励时考虑中低收入家庭或弱势群体,确保建筑物改良和散热建筑实践不限于高收入街区。

城市韧性战略是一个为期6-9个月的过程,在此过程中,城市可以更好地了解 and 应对经济、环境和社会风险所面临的各项挑战。

- **实施城市造林。**城市森林和绿色空间可显著降低城市气温。可通过债券、税收或免税捐赠等方式为城市造林提供资金。城市还可要求新开发项目满足其设定的植树造林要求。他们还可对现有景观标准进行修订,提出散热要求(Hoverter 2012)。

干旱和资源管理问题(世界银行2011):

- **建立暴雨雨水和一般雨水全城收集系统。**改善城市暴雨和一般降雨雨水收集系统的管理有助于保护水资源。
- **建立水资源保护和循环利用系统。**制定水资源保护和再利用的措施。
- **实施地下水开采管理。**制定监管框架,管理地下水开采活动,特别是工业和农业用途的地下水开采活动。
- **实施需求管理。**开发水资源需求管理系统,以避免水资源短缺。
- **建立城市一级的食品储存系统。**开发并改善城市一级食品储存系统,避免干旱导致的农业问题演变为食品短缺问题。

将适应资金投入理解为一种投资,并探索多元化支持来源。为城市一级的适应措施寻找资金来源。对于发展中国家,下列案例可为其制定投资战略提供指导:

- **多边资金来源可用于单独倡议和项目,**例如全球气候基金、全球环境基金和最不发达国家基金。2010-2014年间,各基金提供了约1.68亿美元的与气候相关的多边资金。

- **在借款和信贷方面,**诸如城市信用学会(City Creditworthiness Academy)等项目也允许城市成为直接借款人,而不是通过国家政府借贷或无法获得任何信贷(ODI 2015)。对于可以获得信贷的城市而言,除城市债券外,分类或指定的绿色债券对有社会意识的投资者可能也会有吸引力(Herst和Levy 2018)。

- **城市一级的房地产发展税收和附加费**也可用作适应措施的资金来源。比如,房产税附加费可用作经济适用房的资金来源;类似政策也可适用于或有利于城市适应措施(Herst和Levy 2018)。保险附加费政策也可用作韧性措施的资金来源,而业主缴纳的房产保险费本身就反映了房产的总体脆弱性和气候风险(Herst和Levy 2018)。

- **暴雨雨水处理费或特殊区域管理费/韧性措施费**也可收取并用于资助绿色基础设施改良、拦洪坝建设及其他机制。通过这些融资渠道建立的任何基金均须有透明的资金分配条款和治理结构,以确保适应资金以公平方式和明确程序进行分配。

- **利用私营部门资金**或通过税收抵免、开发激励、减税、区划规定和土地利用条例之类的激励措施鼓励保护性基础设施投资也是可行的。

专栏6介绍了马达加斯加、马拉维、莫桑比克和科摩罗自2010年以来实施的参与式韧性规划程序。

在任何新风险出现之前即设立恢复基金。此外,还应为灾害恢复建立适应措施财务规划及应急预案和基金。设立灾害恢复基金和基金宣传机制。世界银行(2018)就可行基金类型和融资来源提供了详细指导。一般而言,在遭遇大规模灾害事件后,依靠区域和中央政府的应急资金对于城市而言可能是必要的(Pigato 2018)。遵循“重建更美好未来(Build Back Better)”原则,精心组织恢复和重建活动,建立脆弱地区的适应能力(联合国防灾减灾署2017)。

改善城市暴雨和一般降雨雨水收集系统的管理有助于保护水资源。

开发全体公众均可轻松接入的预警和信息系统,传播洪涝灾害、热浪等灾害信息(Field等2012)。建立社会韧性,为公众提供应急机构和服务,以促进社会交流和凝聚力。允许公众自行制定街区一级的灾害管理计划或开发自有网络和信息技术。

要求现有机构做好灾害应对准备。应急服务及其他现有公共服务供应商应就极端天气和热浪做好准备。需要指出的是,让其他部门参与协助弱势群体也非常重要。社会工作者、家庭健康助手及与弱势公众成员有交流的人也应参与灾害准备。

改善建筑环境和住房存量。改善现有住房,以提高其承受自然灾害和极端天气的能力。除经济风险外,同时考虑公众健康的基础设施规划过程也有助于保证弱势群体得到保护。凉爽屋顶、绿色屋顶、凉爽人行道和森林项目均可降低极端热浪的影响。防洪基础设施和绿色基础设施投资可防护风暴和沿海洪涝灾害。利用激励措施(如税收抵免项目)协助个人房屋所有者进行房屋改造和建筑改良(Grannis 2011)。

专栏6: 参与式韧性规划: 以马达加斯加、马拉维、莫桑比克和科摩罗为例(2010—至今)

挑战 在非洲南部,城市贫困人口不仅规模巨大,而且仍在不断增长。与此同时,气候变化导致这里的极端天气事件日益增加。这些贫困人口的高度脆弱性与极端天气事件的严重影响相互叠加,使得应对需求非常迫切。该地区的各国面临多种危害,而这些危害又导致了包括干旱、洪涝和龙卷风等自然灾害。灾害发生后,当地往往会有数以千计的居民受伤,他们会失去住所,被迫流离失所,没有食物保障,且无法获得清洁饮用水和药品。这些灾害通常会对于那些最弱势群体产生最深远、最持久的影响。

行动 深受这些跨境灾害影响的4个国家,即马达加斯加、马拉维、莫桑比克和科摩罗联盟,与联合国人居署合作,共同成立了灾害风险管理、可持续和城市韧性技术中心(DiMSUR)。该中心开发了城市韧性行动规划工具(CityRAP),以协助城市一级的参与式韧性规划。根据CityRAP的方法,城市政府、城市利益相关者和社区进行合作。他们会联合开展一系列活动。这些活动分为4个阶段,分别为城市韧性速成班阶段、数据收集和分析阶段、参与式制图标识阶段、焦点小组讨论和优先级排序作业阶段。从而确定城市采取的最重要的活动,以增强其抗灾能力。第一批试用该工具的城市包括穆龙达瓦、松巴、绍奎和莫罗尼。利用该工具,这4个城市明确了自己的韧性需求,如加强排水系统、恢复生态系统、改善固体废物管理、建立提前预警系统、建设保护生命和城市资产的安全港等。

影响 在灾害风险管理、可持续和城市韧性技术中心和联合国人居署支持下,这4个国家和4个城市将其实施城市韧性行动规划的成果整合成了一份联合项目建议书,并成功筹得了1400万美元资金,用于满足每一城市确定的韧性建设优先需求。在此基础上,他们还补充了能力建设资料和工具,用于在全国范围内促进城市气候适应并推动区域知识和经验共享。目前,实施阶段已经启动。到2024年,这些城市有望完成23个韧性基础设施干预项目,使其在灾害面前更具韧性,能够防止大规模生命和生计损失。此外,这4个城市的经历还推广了CityRAP工具的进一步发展。自2016年起,这项工具已在非洲12个国家的34个地点得到实施。

来源:联合国人居署

1.3.3 减缓气候变化

城市是全球气候变化减缓和低碳战略发展的核心。城市消耗了全球三分之二的能源，同时排放了全球显著比例的二氧化碳。尽管城市仍在以前所未有的速度发展，但保持城市足迹最小化仍然非常重要，因为只有这样，城市才能减少其资源消耗，并减缓消极气候变化和全球温室效应影响的工具。

为此，《新城市议程》认可了城市作为减缓气候变化执行者的重要性。“我们承诺推动国际、国家、次国家和地方各级的气候行动，包括适应和缓解气候变化，并支持城市和人类住区及其居民和所有地方利益相关者发挥主要执行者的作用”——《新城市议程》79。

《新城市议程》还承诺将气候变化减缓考量纳入“年龄响应和促进性别平等的城市和区域开发和规划进程”——《新城市议程》101，并支持城市获取气候变化减缓和适应资金来源，“包括绿色气候基金、全球环境基金、适应基金和气候投资基金等”——《新城市议程》143。本节阐述了减缓这些影响的工具和政策，同时还鼓励城市弱势群体的发展和经济赋能。

原则

以基准和明确目标为依据的愿景对于制定减排计划至关重要。如果要实现减排目标，城市就应确定实现各项倡议的基准和目标的日期。这种规划程序的基线可以是全面排放清单，也可以是人口发展预测，因为这类预测可作为排放潜在增长的基线使用。开展城市温室气体排放评估的相关指南可以从不同的机构获得。这类基线评估对于长期减缓规划至关重要。评估和目标设置还应与国家或区域减排目标保持一致（世界资源研究所、C40城市集团和宜可城2014）。

经济发展和增强工人权能是开展减缓活动的重要因素，特别是在经济衰退城市或发展中城市。减缓和减排本身就很重，但它们同时也是创造就业和职业培训、改善现有住房、改善交通和公共服务的机会（洛杉矶市2019）。

综合解决方案最为有效。许多减缓和减排战略不仅与技术部署有关，而且与城市形态和空间规划有关。比如，发展公共交通系统取决于城市是否拥有以公共交通为导向的城市形态和高密度的现有住房。

城市的能源和基础设施发展决策具有持久效应，能够对减排目标产生长期影响。已开发的城市遵循现有交通基础设施的节点。因此，无序扩张的已开发城市难以实施加密和以公共交通为导向的开发模式。在发展中国家，仍处于规划和发展阶段的城市应就城市结构的特征制定愿景。同样，基础设施投资往往是长期的。能源基础设施投资会将城市锁定在能源生产或布局模式中。因此，规划和投资必须具有前瞻性（Edenhofer等2011）。

城市消耗了全球三分之二的能源，同时排放了全球显著比例的二氧化碳。尽管城市正以前所未有的速度发展，但最大限度地减少城市足迹、从而降低其资源消耗非常重要。

示意图10: 减缓气候变化



环境可持续性 减缓气候变化

原则



愿景

以减缓为目的的愿景或路径对于制定减排活动计划至关重要。



增强工人权能

经济发展和增强工人权能是开展减缓活动的重要因素，特别是在经济衰退城市或发展中城市。



综合解决方案

综合解决方案最为有效。



长期规划

城市的能源和基础设施发展决策具有持久效应，能够对减排目标产生长期影响。

示例行动



综合土地利用规划

开展综合土地利用规划和加密活动，鼓励采用低排放交通工具。



可再生能源

开发社区可再生能源系统。



融资机制

开发减缓措施融资来源。



改造融资

为个体房屋所有者和企业改造建筑，特别是低收入社区建筑制定融资机制。



供冷

开展供冷投资，改善建筑环境。



法规

制定适用于高排放建筑和新开发项目的法规和强制要求。



公共采购

确保公共采购和公共部门资本投资向低排放技术倾斜。



循环经济

将循环经济、可持续废物管理和材料再利用等原则纳入城市废物处理和代谢系统。

 示例行动

开展综合土地利用规划和加密活动，鼓励采用低排放交通工具。交通投资应与综合土地利用规划相结合，允许加密，并倡导步行、骑行和公共交通的使用。低碳或零碳机动车辆技术，包括燃料电池电动汽车和电动汽车等，应予以审慎考虑，因为它们会对土地利用产生长期影响(大伦敦市政府2018)。对于发展中城市而言，这尤其重要，因为其发展模式未来数十年都将被“锁定”，并因此而不得不对基础设施进行长期投资。制定推动加密、提高公共交通依赖度并鼓励在交通走廊内开发住房的政策(Edenhofer等2011)。

开发社区能源系统，以部署可再生能源(Edenhofer等2011)。电力基础设施老化、灾害和极端天气威胁加剧等因素使得社区治理和社区参与能源规划成为必然，特别是对易受自然灾害威胁的社区和地区而言。

交通投资应与综合土地利用规划相结合，允许加密，并倡导步行、骑行和公共交通的使用。

图15: 美国巴尔的摩内港水轮结合了新老技术，利用水能和太阳能收集从琼斯福尔斯河上游漂流而下的垃圾和碎片。河水水流为水轮提供动力，将垃圾和碎片从水面甩起，然后落入一个装有垃圾箱的驳船中。在水流不足的情况下，太阳能帆板组将为水轮提供额外动力，维持其运转。垃圾箱装满后，船会将其拖走，而新的垃圾箱将同时就位。



- **设立街区韧性中心等能力建设机构和城市技术援助项目**，以推动分布式能源投资和社区主导式管理。通过这些机构，社区可获取各种资源，同时就未来极端能源事件做好规划。这是部署可再生能源的一种方式，同时也是民主地管理和治理可再生能源的一种方式。
- **投资社区微电网和分布式能源**。特别是在灾害易发地区，这些措施除减少总体排放外，还可作为适应战略。

开发减缓措施融资来源。发展中国家有多边基金为减缓项目提供资金。同样，双边资金和出口信贷也可为发展中国家提供帮助。绿色循环基金可用于新资本投资项目的再投资，如投入可再生能源和能效项目，最终可节约能源成本。绿色债券和城市融资及公私合作资金也可用于投资 (Corfee-Morlot和 Larsen 2009)。建立减缓用途公共资金管理机构及其他融资渠道研发机构对城市和地区政府也有帮助。

为个体房屋所有者和企业改造建筑，特别是低收入社区建筑制定融资机制。税收减免、补贴及其他激励措施可为房屋所有人和企业应用能效改造之类的减排技术、部署可再生能源和应用高效供热制冷系统提供帮助。围绕补贴和改造项目开展公共教育和市场营销。公用事业部门也可参与能源审计和类似补贴改造。这些激励措施还可通过法规和区域划分要求进行部署。在低收入和弱势群体街区开展改造项目。低收入群体居住在劣质的现有住房中，且面临能源成本负担的可能性更大。因此，将改造和能效措施部署在年久失修的现有住房区域非常重要。

对建筑环境中制冷系统改善进行投资。在目前还没有这些便利设施的街区，城市林冠、绿色屋顶及其他自然元素有助于减轻能源负担并减少排放。除改善生活质量外，通过这些实践减轻城市热岛效应还可降低供热制冷成本。

制定适用于高排放建筑和新开发项目的法规和强制要求。新建筑性能标准将降低新开发项目的排放水平。以进一步减轻这类建筑的影响，法规还可以将重点放在关注大型建筑上。

确保公共采购战略和公共部门资本投资面向低排放技术。城市应确保其为公共用途而进行的资本采购，如汽车、建筑施工和改造、交通基础设施、供热制冷系统等，均与减缓战略和计划相符。

将循环经济、可持续废物管理和原料再利用等原则纳入城市废物处理和代谢系统。排放还可来源于废物处理，因此寻找可持续废物处理和能源生产方法特别重要。城市应考虑废物发电等废物处理技术。

在目前还没有这些便利设施的街区，城市林冠覆盖、绿色屋顶及其他自然元素有助于减轻能源负担并减少排放。

1.4 空间可持续性

本手册包含了“空间可持续性”作为第四维度,而其他三个维度分别为:不让任何人掉队(社会可持续性);确保可持续、包容的城市经济(经济可持续性);确保环境可持续性。

空间可持续性作为一个概念,表明一个城市的空间条件能够增强其创造社会、经济和环境价值及福祉的能力。政府可通过引导城市环境物理形态从而实现空间可持续性,创造公平的就业机会、住房和社会交流;促进集聚经济,并鼓励城市与生态系统和自然栖息地之间形成的可持续关系。一个城市的物理形态是有意规划和发展的结果,对城市的社会、经济和环境福祉至关重要。

《新城市议程》鼓励“制定空间开发战略,酌情考虑引导城市扩展的需求,优先开展城市改造,通过规划确保便利和互联互通的基础设施和服务、可持续的人口密度、紧凑设计和新社区融入城市结构,预防城市的无序扩张和边缘化”——《新城市议程》52。它提到了充分开展空间和区域规划、“纳入综合水资源规划和管理,在地方和地域层面考虑城乡统一,并使相关利益相关者和社区参与进来”的重要性——《新城市议程》72。

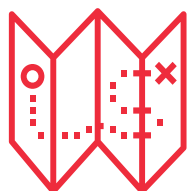
此外,可持续发展目标11包含了若干空间可持续目标,其中包括公共交通领域的空间平等、绿色和公共空间的使用及规划良好的城市、城郊与农村地区之间的联系等。就公共交通而言,它鼓励向所有人提供“安全、负担得起的、易于利用、可持续的交通运输系统,改善道路安全,特别是扩大公共交通,要特别关注处境脆弱者、妇女、儿童、残疾人和老年人的需要”——可持续发展目标11具体目标11.2。可持续发展目标11阐述了“向所有人,特别是妇女、儿童、老年人和残疾人,普遍提供安全、包容、便利、绿色的公共空间”的意图——可持续发展目标11具体目标11.7。它提到了“通过加强国家和区域发展规划,支持在城市、近郊和农村地区之间建立积极的经济、社会和环境联系”的重要性——可持续发展目标11具体目标11.A。

关于城市的空间发展,《新城市议程》提到了联合国人居署理事会2015年批准的《城市与区域规划国际准则》——《新城市议程》93。根据联合国人居署(2015)的这份文件,充分的空间开发有助于城市实现持续经济增长,维护可持续环境并改善社会的发展。

卫星图像捕捉到了世界各地城镇不断扩张的景象。大规模城市住区固定在土地上,在高空中可见,其规模和密度及民生状况一览无遗。这些图像是大规模城市化实时发生的证明。

关于城市的空间发展,《新城市议程》提到了联合国人居署理事会2015年批准的《城市与区域规划国际准则》——《新城市议程》93。

示意图11: 空间可持续性



空间可持续性



在全球范围内,城市面积扩张速度要快于城市人口增长速度。

1.2
增长率

城市人口
(1990-2015)
城市面积
增长率1.8
(1990-2015)



南亚地区80%的主要城市都将面临洪灾风险。

4.5
亿

未来20年非洲城市新增居民数。

来源: 纽约大学、联合国人居署和林肯土地政策研究院的城市扩张项目, 2006年, 城市扩张地图册

原则



增长管理

根据实际情况限制或允许扩张。



连通和获取服务

尽管加密和填充可能会提高集聚程度, 但连通和获取服务同样很重要。



负担得起的住房

住房和经济适用房的供应必须是综合空间规划工作的关键组成部分。

示例行动



城市增长边界

确定动态城市增长边界。



多中心形态

逐步从单中心城市形态向多中心模式转变。



城市更新

考虑制定鼓励填充和城市更新的模式。

空间不平等现象也能从空中观察到。在南非开普敦的一个小镇，拥挤、无序的住房层层叠叠，而附近的郊区则是连绵起伏的绿色山丘。从空中看，孟买的达拉维非正式住区是一片蓝色油布和混凝土住房，而在河对岸，则是该市最富裕的商业区之一，遍布现代化摩天大楼、绿地和现代化基础设施。这些景观上的鲜明对比不仅说明了城市形态的变化，更说明了当地居民在获取重要服务、住房和就业能力上的明显差异。

空间可持续性涉及城市就其城市化和增长进行长期规划的能力。但是，除描述的建筑环境外，空间可持续性本质上是关于人和获取服务。在城市中，无论收入水平和身份如何，所有个体均应能够获得住房、就业中心和重大公共服务，这是非常重要的。这些公共服务（包括道路、交通网络、学校、医院、水与卫生等）均应公平分配，且对所有居民而言质量相当。因此，利用这些服务的结果——包括健康、经济福祉、向上流动性和总体生活质量等——均与空间和规划政策有关（Wilson 2006）。

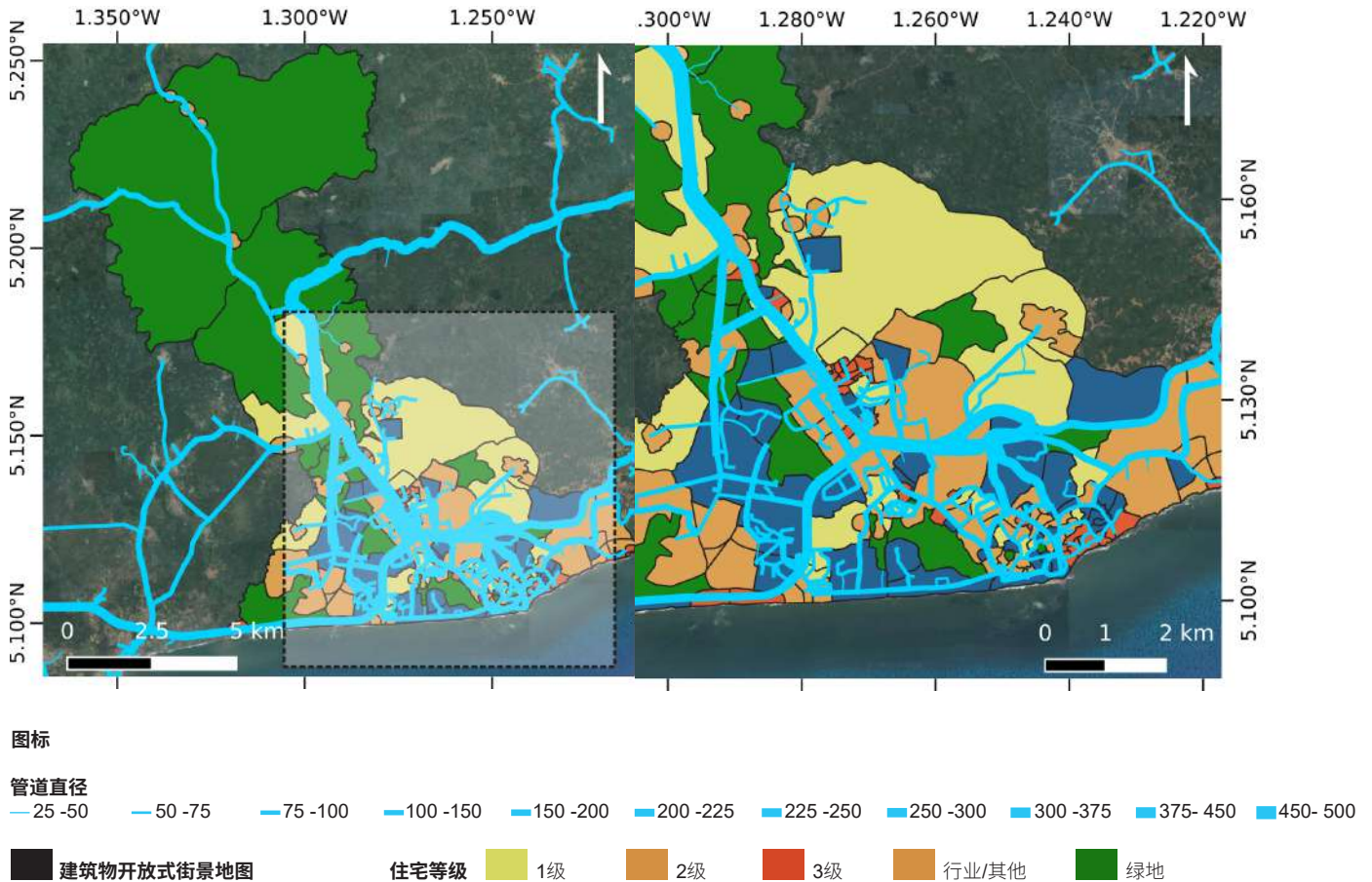
例如，在发达国家，繁荣城市和地区内部也存在这种获取服务的差异。即便是在发达国家，城市和地区内部不同街区之间在进入就业中心、获得教育和重要公共服务方面也会存在鲜明差异。比如，在巴黎，如果其他所有因素均相同，那街区就是能否成功就业的一个重要因素（Korsu和Wenglenski 2010）。这些差异的根源在于长期规划实践经验。在美国，歧视性贷款做法、撤资和郊区化导致不同阶层和种族之间在服务使用方面的极端差异。由于无序扩张，少数族裔甚至无法进入郊

区就业中心，无法获得公共服务。由于无序扩张，城市核心区的公共服务质量进一步恶化（Wilson 2006）。在欧洲和美国，主要就业中心的住房成本持续上升，给社区现有住房带来了很大压力（Inchauste等2018）。在发展中国家，非正式住区的居民在官方人口统计中存在少计漏计问题。他们缺乏水与卫生之类的基本服务，在疾病及环境灾害面前非常脆弱。

1.4.1 空间可持续性和平等

城市形态和空间可持续性非常重要，因为城市是经济生产力的引擎。服务、客户、供应链和知识中心的集聚及金融资本的利用能够提高生产力，并改善居民的生活质量。由于这种集聚效应，城市被称为拥有“空间资本”。空间资本将这种特征和城市形态概念描述为能够带来更大回报的初始投资。但是，空间资本并非纯粹的地理毗邻或人口和服务的集聚（参见专栏9武汉空间资本的概念）。没有规划的快速扩张可能导致穷人无法享受基本公共服务。不考虑服务获取、连通、自然和开放空间的加密可能导致拥堵、负担不起价格、无法享受服务，以及一些公共卫生问题。哈维（Harvey 1973）认为空间公平取决于享受服务的能力，或享受重要服务的相对便利性。皮卡-加里多（Pitarch-Garrido 2015）通过联合国表示，“从通过公共交通获取教育、卫生和社会服务的角度衡量公平可以提供非常可靠的结果，即便是在没有需求（人口）准确位置的情况下”。因此，公平是可以通过这种毗邻性进行解读的（Pitarch-Garrido 2015）。

图16: 加纳海岸角高级住宅和工业区的高密度供水管网。



来源: Eparque 城市战略, 2019

图16显示的是加纳海岸角的地图。该地图是利用卫星图像制作的, 它将所有住区按照从高级到低级(非正式和建筑质量低下)的顺序进行了分类。然后, 该地图与整个城市的供水网络地图进行了叠加。叠加结果清晰表明, 高收入地区拥有较好的供水服务。因此, 它非常生动地体现了空间不平等问题。良好的空间规划对于维系全球人类住区的正常运作、确保城市化和城市扩张得到妥善管理至关重要, 城市快速扩张的发展中国家尤其如此。

1.4.2 空间可持续性和城市密度

在这些问题和趋势中, 许多问题的核心都是密度问题, 以及人口、机构、商品和服务的空间集聚问题。所谓密度, 是指城市人口与城市土地总面积之比。在低密度无序扩张城市, 基础设施融资和建设成本及将个体居民与就业中心和重要服务或便利设施连接起来的成本总体而言更高。比如, 一项被广泛引用的研究对巴塞罗那(高密度城市)与亚特兰大(低密度无序扩张城市)的城市形态进行了比较, 并证明了以下事实, 即一段铁路“在巴

塞罗那可服务于60%的人口，但在亚特兰大却仅能服务于4%的人口” (Bertaud 2004)。

在全球范围内，城市土地面积正以高于城市人口增长的速度扩张。1990-2015年间，较发达国家的城市人口增加到了原来的1.2倍，但它们的城市土地面积却增加到了原来的1.8倍。在发展中国家的城市中，城市平均密度在1990-2015年间出现了年均2.1%的下降趋势，表明人均城市土地消耗量增加了 (Angel 2016)。比如，专栏7说明了加纳一个二线城市的形态。在这个国家，许多城市正在无序扩张，但人口密度却在下降。

无论是在发达国家，还是在发展中国家，无序扩张都使地方政府难以改善居民服务和连通性。在发展中国家，无序扩张往往是非正式的，是城郊定居和城市核心区现有住房供应不足或负担不起产生的结果。作为另一种可能，城郊区域还可能无法通达，或缺乏可靠、负担得起的交通工具选项。在非正式开发区域，居民们无法参与人口普查或规划活动，而这使他们进一步远离了治理过程，加剧了他们的经济和环境脆弱性，进而降低了这部分居民的总体生活质量 (Arfvidsson等2017)。

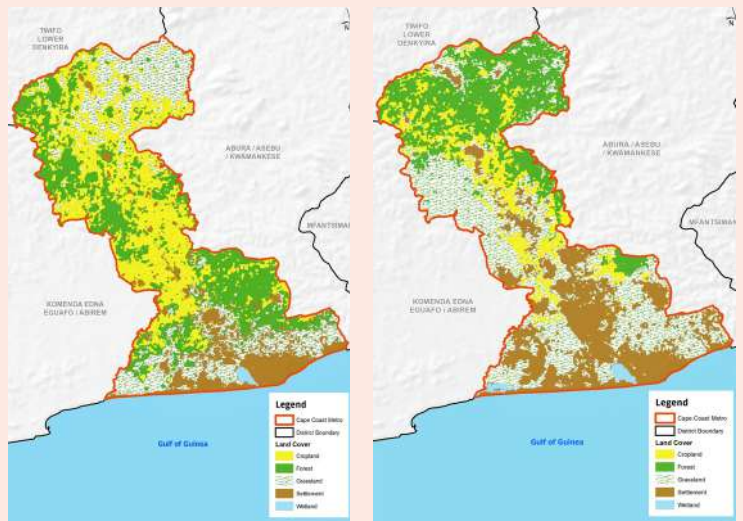
在无序扩张城市，基础设施服务的成本要高得多。例如，对处于城市化进程中的非洲地区的基础设施服务进行的一项研究评价说明，向人口密度极高的城市提供供水服务的人均成本仅为低密度城市供水成本的四分之一 (Foster和Briceno-Garmendia 2010)。另一项研究则发现，城市区域的供水价格为每立方米0.70-0.80美元，而农村地区为每立方米2.00美元 (Bakalian等2013)。专栏8描述了智利城市圣地亚哥为降低基础设施服务成本而控制城市空间增长所做的努力。在发达城市，无序扩张的城市形态与高密度紧凑城市形态相比还缺乏经济上的高效性 (新气候经济 2014)。比如，在上世纪中叶发展起来的仍在无序扩张且处于城郊化进程中的许多美国城市中心，低密度城郊化城市形态使得城市难以设计公共交通系统。密度还会产生环境影响。在美国，紧凑型开发平均能够节省38%的道路、污水处理、供水及其他基础设施建设初始成本 (美国精明增长联盟2013)。此外，无序扩张城市的环境影响还要比高密度城市大得多。例如，在美国，城市郊区家庭的排放量占全国家庭排放总量的50%，但其人口总

专栏7: 加纳的海岸角市正在无序扩张。

2000-2010年间，海岸角市的建成区密度只有略微提高。在这10年间，该市人口密度仅从每平方公里11367人提高到了每平方公里11410人。

挑战 2010-2018年间，海岸角市的人口密度反而出现了大幅下降，从每平方公里建成区11410人减少到了每平方公里7091人。这意味着，居住在大规模建成区的人口减少了，暗示城市无序扩张程度更高了，或者说住区开发密度更低。实际上，基础设施供应、运营和维护的成本已经上升。这种密度的下降还意味着，该大都市圈的环境足迹增加了，而这是有悖于可持续发展目标中有关城市和城市管理具体目标的。下面两张地图显示了这种扩张的程度。关于住区的生长情况，请参见图17。

图17: 2010年(左)和2018年(右)加纳海岸角的住区数量增长



来源: Eparque 城市战略根据林业委员会土地覆盖数据和美国地质勘探局地球资源卫星8整理, 2018

专栏8: 从内向外建设城市: 智利圣地亚哥的人口填充

挑战 20世纪80年代末, 有一系列研究来论证无序扩张相关的问题, 并为紧凑式开发和城市填充提出了充分的理由。其中一项研究称为“圣地亚哥城市改造的紧迫性: 扩张的成本”, 是由圣地亚哥开发公司开展的。这项研究证明, 为城市周边地区的社会住房开发提供服务和基础设施的成本几乎是在已具备基础设施、服务和通达性的城市(例如圣地亚哥市辖区等)分配资源的成本的18倍。在紧凑区域, 每一住房单位的基础设施(供水管道、污水处理、电力网络、进出道路和周边道路)及服务及设备(健康和医疗服务、警方监控、体育和娱乐设施)的平均成本为363美元, 而在扩建区则为6387美元。详见表1

表1: 在城市中心和城市周边地区并入新住宅单元的成本对比

项目	城市中心(美元)	城市周边地区(美元)
基础设施	178	740
供水网管	45	236
污水处理	12	98
雨水排放	0*	12
电力网络	112	161
进出道路和周边道路	9	234
城市设备	185	5,747
健康	0*	237
教育	0*	4,100
警方监控	133	1,361
体育和休闲	72	49
合计	363	6487

来源: Verdugo 2003

*一些成本显示为零, 因为市中心已有基础设施, 无需新建。

行动 在这些研究成果启发下, 1990年, “圣地亚哥改造计划”正式启动, 其目的是发展填充式住房。根据上述成本结论, 智利住房和城市发展部决定支持一个旨在促进圣地亚哥市中心人口增长的项目。为此, 该部开展了两个具体项目。其中一个为圣地亚哥人口填充项目, 旨在以公私合作方式吸引居民并激活城市区域的住房市场, 另一个为住房改造项目, 其目的是重建500套廉租公寓, 提供7500套住房。

该人口填充项目有4个支柱: 1) 明确重新开发的可用土地; 2) 重新规定国家住房补贴, 以契合圣地亚哥的需求; 3) 论证城区大规模住房需求的存在; 4) 通过人口填充协议与私营开发商开展合作。

影响 这个人口填充过程历时10年, 扭转了圣地亚哥人口减少的趋势。1992-2002年间, 该市现有住房增加了21.6%, 而人口却减少了13.1%。但是, 2002-2012年间, 该市现有住房几乎增加了一倍, 而人口也增长了55.1%。

来源: Amirtahmasebi等, 2016

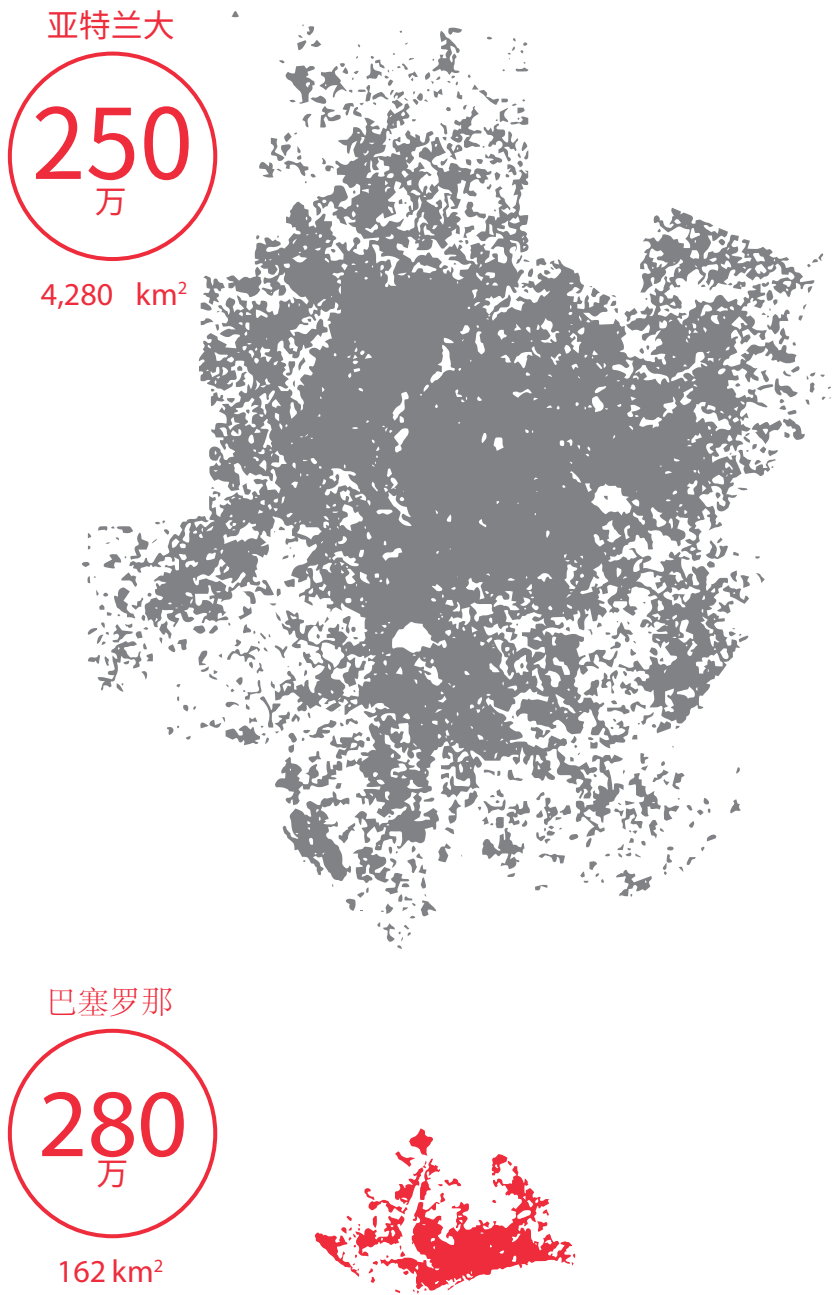
量却不足全国人口的一半 (Jones和Kammen 2014)。但是,随着城市人口的持续增长,城市应在遏制无序扩张与加密,及公共服务、住房和基础设施的拓展之间寻求平衡,这是非常重要的。扩张是不可避免的,且正以极高速度进行。在一个由发展中国家代表性城市组成的样本中,安吉尔 (Angel 2012) 发现,这些城市的外围面积比20年前城市本身面积大了一个数量级 (Angel 2018)。

原则

根据实际情况,规划人员和政策制定者可酌情限制或允许扩张。情境确实很重要,而且会影响所采用的策略。根据这一逻辑,密度和填充不应成为空间可持续性规划的唯一目标。发展中国家的城郊区域通常需要基础设施投资和公共服务。在发达国家的高密度城市,住房成本正在将居民推向偏远地区。因此,开发更公平的交通系统将为这些偏远地区的居民获得就业和服务提供机会。

尽管加密和填充可能会提高集聚程度,但连通和获取服务同样是关键。如果限制扩张为时已晚,则应采取措施确保公共服务跟上扩张步伐。根据安吉尔 (Angel 2018) 的研究成果,城市化正以极快速度和前所未有的规模发生。在发展中国家,由于现实原因,城市不能期待对其土地面积进行限制,但至少可为其拟配置的未来道路及其他基础设施保留路权。如果没有未来扩张规划,随着城市化的持续,城市可能会被锁定在当前形态。因此,在发展过程中,城市应寻求服务、基础设施和最终加密投资 (Angel 2018)。在倡导加密和填充的同时,街区一级的总体规划是解决土地利用、交通改善、街景设计相关问题及其他服务和出行问题的一个有益策略。除对城市区域进行重新分区以支持较高密度开发外,城市还可为交通基础设施建设提供融资支持,以便远离城市核心区域的人口可以进入核心区域。此外,城市还可对道路和街道网络进行审查,以确定提高交通运输效率的方式。如果建筑环境要素因交通体系存在不足而无法通达,那么空间毗邻将失去意义。例如,世界资源研究所 (2019) 建议对交通和拥堵成本进行分类。有些家庭享受的交通服务不足,但交通成本很低 (即服务不足的受困人群),例如那些生活在没有交通选择地区的居民,他们通常居住在非正式城郊地区,面临

图18: 双城记:美国的亚特兰大和西班牙的巴塞罗那人口规模相当,但拥有不同的城市形态。巴塞罗那遵循的是紧凑式城市形态,而亚特兰大则明显存在无序扩张现象。



来源: Eparque Urban Strategies

着被排斥在就业机会或重大公共服务之外的困境。有些家庭享受的交通服务不足,但交通成本却很高(即服务不足的流动人群)。这些家庭缺乏足够的公共交通工具,但为获得就业和服务,能够忍受长距离通勤或高昂通勤成本。有些家庭享受的交通服务充足,但成本却很高(即地理位置优越的通勤者)。或者最后,有些家庭享受的交通服务充足,但其交通成本却很低(即地理位置优越的城市居民)(世界资源研究所2019)。亚特兰大和巴塞罗那这两个城市人口相当,关于其空间结构的比较,请参见图18。

住房和经济适用房的供应必须是任何综合空间规划或研究工作的关键组成部分。空间资本水平较高的区域经济适用的可能性较低。这意味着,城市必须有意识地在整个城区——而不仅仅是在空间资本水平相对较低的区域——部署或鼓励开发经济适用住房和混合收入住房。比如,尽管纽约和东京这样的全球性城市因服务、资本、劳动力、人才和创新的集聚而拥有大量空间资本,但这些城市的住房压力和生活成本都极其昂贵。即便是在刚刚发展的城市,昂贵的现有住房也可能推高房租和地价,从而导致城市的无序扩张或城郊地区的发展。如果要考虑其辖区的空间布局,城市就必须首先确定其住房位置和供应状况。



示例行动

下文是鼓励城市提高密度和紧凑性的战略。

确定动态城市增长边界。在致力于保护生态资源的城市(如美国波特兰和西雅图),城市增长边界这个概念得到了实际运用。边界概念自然可以付诸实施,但应足够灵活,以便城市在评估自身增长和扩张需求的同时能够对其进行再评估。此外,公园和保护区等自然元素也可作为边界和居民便利设施。城市可与边缘土地所有者合作,转让土地开发权,以便对这些地区实施更好的管理(经合组织2018)。

逐步从单中心城市形态向多中心模式转变。在整体密度及进入和连通问题上,空间平等和空间形态都是城市化效益的重要推动因素。如果围绕一个就业和商业中心展开,城市就可能出现拥堵效应。这可能会降低生活质量和效率。这种情形被称为单中心城市形态。在发达国家,许多城市已经实现了从单个中央商务区向多个主要就业中心的转变。这种发展模式被称为多中心形态。芝加哥就是发达国家从单一中央商务区模式演变为多中心模式的典范。随着城市的增长和扩张,该市在不同地点发展了新的交通网络和就业中心。如果拥有多个高交通流量中心,且每个中心都有充分的交通和路网,拥堵就会大为减少(Grover和Lall 2015)。

除对城市区域进行重新分区以支持较高密度开发外,城市还可为交通基础设施建设提供融资支持,以便远离城市核心区域的人口可以进入核心区域。

考虑制定鼓励填充和城市更新的政策。低密度城市可通过新建城市主要核心区和填充开发稀疏的发达区域来进行更好的管理。以填充方式提供住房和重要服务，而不只是向外扩建，能够保证现有住房供应不仅限于城市周边地区。城市可专注于特定的目标街区，开展综合规划，振兴企业，新建住房和改造现有住房，同时进行基础设施建设 (Amirtahmasebi 2016)。

- **发展公私合作，为住房和基础设施融资。** 填充开发和城市更新项目成本高昂，很少有城市能够独立承担投资所需资金或融资并完成大规模项目。如果地方政府有能力保证私人投资满足公共需求，那么私营部门投资也可成为很好的资金来源。
- **制定激励和优惠措施，以鼓励填充和加密。** 通过税收和非税收激励措施，城市可鼓励开发商在低密度区域进行开发建设。比如，房产纳税评估可在给定的时间段冻结，允许开发商按房产原始价值而不是当前价值纳税。这类激励措施可面向指定区域内，以进行区域环境改善和加密。比如，圣地亚哥（见专栏8）和约翰内斯堡都将税收优惠纳入了缺乏住房和公共服务的衰落区和利用率偏低区域的开发政策 (Amirtahmasebi 2016)。补贴也可用于激励经济适用房的发展，但其设计必须精明，以避免公共资金的滥用。

- **利用区域划分和空间规划工具促进高密度开发。** 城市可从战略上对其区域进行重新划分以进行高密度开发，鼓励其建设住房和混合用途空间。在重新分区的同时，城市还可提供一揽子项目激励政策，以鼓励开发活动。
- **利用土地价值捕获工具为交通及其他基础设施建设融资。** 在发展交通基础设施的过程中，交通规划可作为旨在增加现有住房、商业走廊和便利设施的一体化过程的一部分进行。城市可考虑土地价值捕获模式。在这种模式下，某些区域将进行重新分区并获得特定开发权，以便私营主体进行开发，并利用重新分区产生的价值为基础设施和交通建设融资。与利用税费进行开发的模式不同，这种方法不仅能为投资提供资金，而且公众抵制相对较少。这类开发还能鼓励交通走廊的开发。在这种方式下，政府也能捕获开发商开发活动产生的价值，同时通过利益相关者的参与对开发过程实施监控。比如，在中国南昌，市政府就进行了必要的区划和监管转变，允许相关开发商提高开发密度，并出租了一个大型交通运输系统周边的土地，以获取溢价 (Hong等2015)。

城市可考虑捕获土地价值。向某些区域提供重新分区和特定开发权，以便私营主体进行开发，并利用重新区划产生的价值为基础设施和交通建设融资。

专栏9.中国武汉的空间资本与繁荣

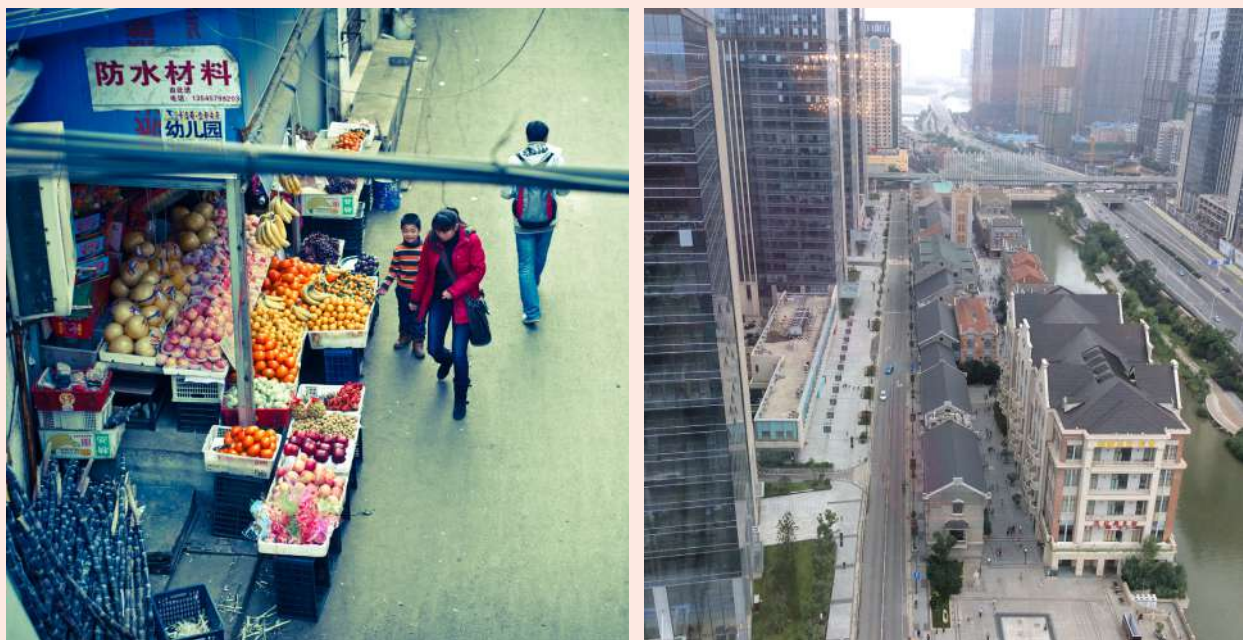
挑战 1990-2013年间,武汉的城市人口翻了两番,从大约200万人增加到了800万。2000-2013年间,该市总面积实现了年均15%的增长。由于面积增长大部分在城市周边地区,因此城市密度降到了联合国推荐的指标值以下。

行动 在联合国人居署的协助下,武汉市开展了一项综合研究,通过城市繁荣项目绘制和描述了其空间布局图。鉴于武汉的快速城市化,武汉其实是理想的研究对象。通过联合国人居署的空间资本指数,该市考虑了以下标准:街区连通性、密度、公共开放空间、多样性(人口统计资料和土地利用标准)、公共交通和公共服务等。这些变量的汇总形成了若干叠加地图。通过个体变量,这些地图又被用于描述该市各区域的特征。在这些地图的帮助下,该市成功对其内部各区域的空间资本总体布局进行了描述。比如,某些街区被发现密度过大,但又缺乏适当连通性,或者说缺乏鼓励步行活动的元素。

影响 这项定量研究导致了街区层面的变化,即选定的街区根据研究成果概括的原则进行了总体规划。比如,该市实施了中山大道街区复兴规划,旨在鼓励步行活动,从而改善这条城市主动脉两边商业实体的经济状况。在这个过程中,公共交通及开放空间的使用也得到了改善,通过提高连通性和遵循空间资本指数研究中概述的空间规划原则促进了经济发展。

来源:联合国人居署 2018

图19: 中国武汉景象



Tauno Tõhk (右) 和 Veronique Lamont (左) © Flickr



02

实施手段

城市和区域是不同城市发展部门相互交织的空间。这些部门既包括硬件,如交通、能源和废物处理基础设施,又包括软件,如文化、教育和卫生措施。它们都是城市住区蓬勃发展并充分实现其潜能的必要条件。这些部门通过国家、区域和地方等层面的各种治理和干预机制进行互动和协作。第2章对这些部门及治理和协调这些部门的机制进行了全面综述。

2.1 干预机制

每个城市和人类住区都是若干不同治理体系的一部分，其运营和管理均受相应治理体系的约束。《新城市议程》围绕七大“实施支柱”或干预机制，阐述了指导、治理、规划、设计、融资、实施和管理城市区域和人类住区的标准和原则。《新城市议程》描述的这七大干预机制可分为国家、次国家和地方干预三个层次，推动实现可持续城市发展的多层次方法，且有能力跨区域行政边界扩展倡议。

本章阐述了城市在这些治理体系中可以利用的一系列关键干预机制。这些机制允许城市能够在不同部门和不同级别政府内应对挑战。

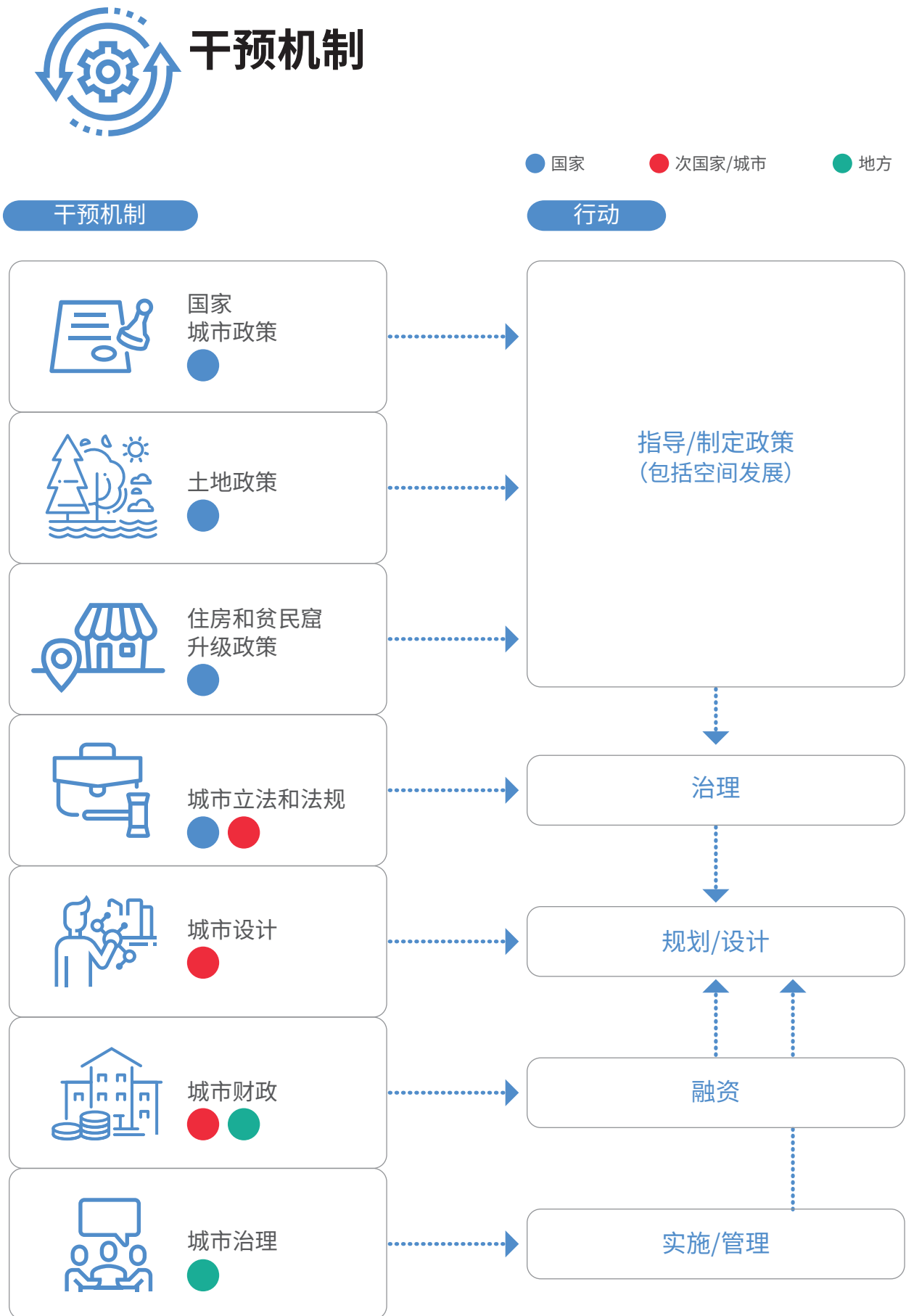
《新城市议程》的共同愿景宣称，所有城市和人类住区均应“履行跨越行政边界的地域职能，并充当所有层次均衡、可持续和一体化城市和地域发展的中心和推动因素”。新城市议程列述的干预机制能够使人们开展跨越部门和城市规模的行动，并使规划良好的城市化实现集聚效益。下文列述的七大干预机制（见示意图12）可在国家、次国家和地方政府层面部署，在适当情况下还可由民间组织及其他利益相关者部署。需要强调的是，提供高质量（即准确和可靠）的国家和城市级数据集，包括社会经济指标和空间数据对于应用这里列述的机制至关重要。在一些缺乏数据的发展中国家，这可能是一项挑战。因此，弥补数据鸿沟极其重要。只有这样，这里列举的战略才能得到最佳运用，并真正解决城市面临的挑战。

《新城市议程》强调，实现可持续城市增长需要城市—区域和大都市规划，以鼓励各种规模的城市和城郊地区之间的协同增效和互动。此外，它还承认，可持续区域基础设施项目能够刺激可持续经济生产力，并促进整个城乡连续体内各区域的公平增长。这些宣言构成了本“干预机制”章节的基础。这些干预机制与各级政府开展的各种规模的规划活动紧密相关，而其目的都是为了提供公共服务，并开展其他城市和大都市管理任务——《新城市议程》96。

本节将引导读者关注世界各地存在的不同治理模式。在一些国家（如巴西和美国），决策权已经下放到城市和地方政府，但在另一些国家（如墨西哥和伊朗），中央政府仍然负责归集和转移城市一级政府的财政资金。还有一些国家（如印度），各州在决策、基础设施规划和城市范围内财政管理等方面拥有更大的权利。这里描述的干预机制与这个等级体系中的每一层级都相关，而且概述了发展和管理日益增长的城市所需要的各种不同选项。

《新城市议程》围绕“实施支柱”七大主要干预机制，阐述了指导、治理、规划、设计、融资、实施和管理城市区域和人类住区的标准和原则。

示意图12: 干预机制



2.1.1 国家城市政策

《新城市议程》承诺“将采取措施，建立以平等和非歧视原则为基础的法律和政策框架，酌情加强政府有效执行国家城市政策的能力，并增强政府作为政策和决定制订者的权能，确保在辅助原则下适当下放财政、政治和行政权力”——《新城市议程》89。同样，**可持续发展目标11**承认了政策制定和规划框架的重要性，因此致力于“通过加强国家和区域发展规划，支持在城市、近郊和农村地区之间建立积极的经济、社会和环境联系”——**可持续发展目标11.A**。

国家城市政策是国家级干预机制，是各级政府建立共同愿景的重要工具，能够为不同规模、人口和城市增长率的城市提供一个综合的城市发展框架。联合国人居署将国家城市政策定义为“在协调和召集各类主体实现更具变革性、多产性、包容性和韧性的长期城市发展这个共同愿景和目标的过程中做出的一整套连贯决策。这个过程是政府主导的，经过了深思熟虑的。”（城市联盟和联合国人居署2014）。通过新一轮的国家城市政策，世界各国政府已开始以更具可持续性、多产性和包容性的方式规划和管理其城市化进程。

通过实施国家城市政策，分析和应对关键规划问题，如人口发展趋势、城市发展趋势和跨部门协调等问题，各国可在城市治理中实现看得见摸得着的进程和成果，进而在国家或次国家层面实现城市化带来的效益。联合国人居署概述了国家城市政策相关进程的五个阶段。在这五个阶段中，首先是旨在确定框架和政策方向的可行性研究阶段，然后分别是诊断阶段、规划阶段、实施阶段和监测评估阶段。监测评估也非常重要，因为这是对成效进行审查并对缺陷进行评估的一个机会。监测评估并非最后步骤，而是一个反复过程，其目的是确保国家城市政策通过政策设计得到持续改善（联合国人居署2019b）。

国家城市政策是国家级干预机制，是各级政府确立共同愿景的重要工具，能够为各种不同规模、人口和城市增长率的城市提供一个全面的城市发展框架。

示意图13: 国家城市政策

干预机制 国家城市政策

原则



紧凑式增长

国家城市政策应致力于管理城市的边缘扩张, 并促进紧凑式包容型城市增长。



背景

国家城市政策应具有背景敏感性, 对城市的独特历史和演变过程高度敏感。



地方治理

地方政府和城市主管部门的积极参与对于实现国家政策目标是必不可少的。



最大限度地减少流离失所现象

国家城市政策应最大限度地减少流离失所现象, 并积极准备建设土地和基础设施, 而不是等非正式住区建成之后再重新开发或搬迁。

示例行动



土地利用规划

土地利用规划是一项工具, 用于管理城市化, 实现混合用途开发, 以促进更适合步行、更易达和更紧凑的城市。



金融基础设施

通过确定资金来源多样化的方式, 利用国家城市政策解决大型基础设施或资本改善项目的融资问题。



地域规划

利用国家城市政策中的区域规划工具加强城市与城镇之间的联通和合作。

原则

国家城市政策应致力于管理城市的边缘扩张,并促进紧凑式包容型城市增长。紧凑式增长和城市整合需要人们采取具有前瞻性的措施,将开发活动集中在城市核心区域和交通运输走廊沿线,同时进行混合用途开发,以最优方式利用闲置土地,并对城市基础设施进行升级。国家城市政策针对城市现状进行诊断,分析现有政策的缺陷,以缩短通勤距离,遏制其对周边农业用地、淡水来源及其他生态系统的影响。

国家城市政策应具有背景敏感性,对城市的独特历史和演变过程高度敏感。由于任何方法均无法产生可在不同国家或地方背景下进行复制的预期成果,因此国家城市政策应足够灵敏,能够对区域、农村和地区政策进行协调。

地方政府和城市主管部门的积极参与对于实现国家政策目标是必不可少的。城市政策需要大城市区域进行更广泛的地域融合,以及城市、集镇和农村地区之间的联通改善,同时还要提升他们的独特优势。

国家城市政策应最大限度地减少流离失所现象,并积极准备建设土地和基础设施,而不是等非正式住区建成之后再重新开发或搬迁。只要可能,城市应正式认可并升级现有非正式住区(城市联盟和联合国人居署2014)。

示例行动

土地利用规划是一项工具,用于管理城市化,实现混合用途开发,以促进更适合步行、更易达和更紧凑的城市。土地利用规划对国家城市政策产生了影响。从历史角度看,它是用于区分互斥的活动(如被称为“滋扰行为”的工农业活动),以保护居民免受附近有害用途的侵害并使城市结构安排更加高效的工具。新一轮国家城市政策应对既定法律(如所有权、用途和开发等方面的现有土地利用规划法律法规)的各项条例进行修订,使其与当代现状(如城市无序扩张)相符,并能够更好地应对日益增加的非正式住区。

通过确定资金来源多样化的方式,利用国家城市政策解决大型基础设施或资本改善项目的融资问题。在这方面,一项关键策略是利用空置或利用率偏低的土地开发形成的部分土地增值,或对建筑物进行重新开发,使其转变为高密度地产或具备高价值用途。除非各国正在从商品出口收入中受益或拥有稳健的金融体系,使其能够维持长期资本投资,否则城市基础设施建设的高昂成本必然要有传统税收之外的新型创收机制。利用地方税收作为资金来源的当地投资可加强地方问责制(城市联盟和联合国人居署2014)。

利用国家城市政策中的区域规划工具加强城市与城镇之间的联通和合作。合作范围可进一步扩展,将二线城市纳入国家城市体系,使其更好地运作,并帮助吸收大规模城市的部分压力。政府可利用区域影响评估对空间规划工具的实施进行评估,并确保所有部门的相关政策均能充分应对城镇、城市和较大规模的功能性城市区域面临的各项挑战。

地方政府和城市主管部门的积极参与对于实现国家政策目标而言是必不可少的。

2.1.2 土地政策

土地是《新城市议程》的一项重要议题。它是该文件所述共同愿景的核心。在《新城市议程》中，各国政府宣布：

“我们设想的城市和人类住区能够履行社会功能，包括土地的社会和生态功能，以逐步实现以下目标：人人不受歧视地充分实现适当生活水准权所含的适当住房权，人人普遍享有安全和负担得起的饮用水和卫生设施，以及人人平等获得在粮食安全和营养、卫生、教育、基础设施、出行和交通、能源、空气质量和生计等方面的公共产品和优质服务”——《新城市议程》13.a。

《新城市议程》多次强调土地问题。它承诺努力推动增进所有人的保有权保障，承认保有权类型的多样性，并强调“通过有效的行政系统等途径，在土地和财产权连续体的范围内，制定切合目的并符合年龄、性别和环境需要的解决办法，并特别注意将妇女的土地保有权保障作为增强其权能的关键”的重要性——《新城市议程》35。此外，《新城市议程》还强调，获得土地是低收入城市居民实现经济稳定和向上社会流动的根本途径之一。城市发展中面临的许多挑战都来源于土地保有权的缺失和土地市场的非正式性。《新城市议程》决意采用下列原则实现其以下愿景，即“确保可持续和包容型的城市经济，为此将利用规划良好的城市化集聚惠益，包括高生产力、竞争力和创新；促进为所有人提供充分生产性就业和体面工作；确保创造体面就业机会，并使所有人都能平等获得经济和生产性资源和机会；妥善防止土地投机，促进有保障的土地保有权，管理城市萎缩问题”——《新城市议程》14.b。

专栏10: 土地增值税在哥伦比亚的使用

行动 自1921年起，哥伦比亚就一直在征收一种被称为 Contribución de Valorización 的“土地增值税”（在美国称为“特别税捐”）。这种税是政府能够为指定资产带来特殊利益的特定改造或服务而对指定资产所有人征收的、用于抵消改造或服务成本的一种强制性收费。

为收取土地增值税，城市发展研究院 (Instituto de Desarrollo Urbano, IDU) 首先要确定道路建设之类公共工程项目的影晌区域，即能够从这类项目中受益的区域。影响区域的确定要考虑项目毗邻和通达所带来的利益，即项目对该影响区域内资产评估价值和经济损失状况产生的影响。

影响区域一旦确定，土地增值税的计算即可根据三个参数进行，即建设项目的成本、可归因于该项目的资产增值和税负的可负担性（以资产所有人的支付能力为衡量标准）。但是，具体实施存在差异。比如，波哥大模式类似于以公共工程融资为目的征收的普通税，而麦德林模式则更接近利用捕获价值为公共工程融资的概念，因为这种模式是基于一个双重评估程序，将税负分摊给资产所有人的，资产所有人的支付能力也被纳入了考量。通常，第一次评估目的是绘制工程建设之前的土地价格地图，而第二次评估则是确定基于假设新建基础设施而带来的增值。出现“最大增值”的地方或区域就是所谓的“焦点”，将对这个地方进行详尽分析，以计算最大增值百分比，进而确定税额。在将税负分摊给该区域内资产所有人且将资产所有人的负担能力纳入考量后，政府会确定一个缴纳期限。有时，税款可在工程动工2年前收取，但法定最长征收期为项目竣工后的5年。

影响 在哥伦比亚，土地增值税在公共工程融资领域发挥了重大作用，是城市收入的主要来源。目前，波哥大利用这种税收开展了价值约10亿美元的公共工程投资，而其他8个规模较小的城市则利用这种税收进行了合计达10亿美元的投资。由于该税针对的是波哥大市内的150万处房产，违约率相对较低，且税率低于房产税，因此得到了资产所有人的普遍接受。

来源：Borrero Ochoa，林肯土地政策研究院，2011

示意图14: 土地政策



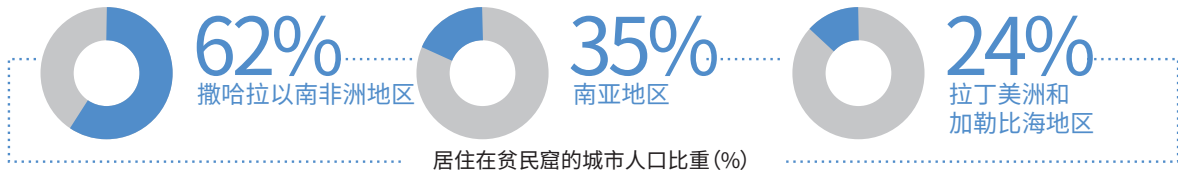
干预机制 土地政策

6.89-8.80亿

1990-2014年间,发展中国家的贫民窟居民人数出现了增加。

46%-29%

1990-2014年间,居住在贫民窟的城市人口比重出现了下降。



原则



土地资产

土地是城市拥有的最宝贵资产之一。



管理非正式区域

处于高速增长进程中的城市必须以防止形成新的非正式住区为重点,同时对现有贫民窟实施改造项目。



土地确权

土地保有权规范化或“土地确权”有助于提高收入和生产力、增加信贷和住房投资、提高儿童教育水平等。



土地所有权

每个市县均应记录其独特的土地所有权制度,以便进行土地开发和管理规划。

示例行动



土地管理

制定适当的土地管理制度。



土地整合

清点碎片化土地,设计土地整合策略。



土地重划

制定土地重划政策,为城市更新提供支持。



土地共享

通过安置房制定土地共享计划。



实施保有权规范化

开展保有权规范化活动,推动城市内外非正式区域升级。



价值捕获

开发土地价值捕获方法,为基础设施融资。

为使城市发展走向正轨，城市必须重新评估其土地市场，并制定改善土地行政和管理的方案。由于土地市场职能失调，非正式住区才得以在城市内部和周边增长。由于缺乏土地保有产权保障，非正式住区居民无法增加对其土地的投资，也无法改善其生活条件。低效的土地利用规划导致了住区的无序扩张，而在这种状态下，居民们又无法获得适当的供水和卫生服务。

 **原则**

土地是城市拥有的最宝贵资产之一。无论公有还是私有，土地资产均须得到适当处置和管理，以便为所有居民提供住房、公共空间和基础设施。

处于快速增长的城市必须以防止形成新的非正式住区为重点，同时对现有贫民窟实施改造项目。为此，城市应遏制其空间增长，同时在城市内为贫困城市居民和移民群体提供负担得起的土地。

土地保有产权规范化或“土地确权”具有社会、经济和政治等多重影响，包括提高收入和生产力、信贷可用性、住房投资和子女教育水平等。确权是将非正式土地保有产权纳入公共

部门承认的体系的过程。非正式住区可在公共土地或私人土地上形成。它们的形成可能是自然发生的，也可能是通过经纪人组织某个群体占据某块土地发生的（见专栏10）。

每个国家/城市都有其不同的土地所有权制度。记录这些制度对于土地开发和管理规划非常重要。土地所有权可以是私人土地所有权、公共土地所有权、集体土地所有权或捐赠土地所有权。

- **公共土地资产** 可为政府（中央、州省或地方）或其隶属机构直接所有。在某些国家土地均为政府所有。在这种情形下，政府可将土地租赁给私营机构并用于各种用途。在某些中东国家（如埃及、沙特等），沙漠土地均为政府所有。
- **私人土地** 由个人、公司、学术机构或其他私营机构所有。尽管这种土地是由私人管理的，但政府可通过土地利用规划和区划规范等一系列规则对其进行监管。私人土地所有权可以是正式的，也可以是非正式的（如贫民窟）。就非正式土地所有权而言，如果居民能够证明其占据该土地达到了某一特定期限，则政府可授权其居住并开发该土地。在某些中东国家，该规则使得贫瘠或沙漠土地等“死”地（Mawat）居

土地保有产权规范化或“土地确权”具有社会、经济和政治等多重影响，包括提高收入和生产力、信贷可用性、住房投资和子女教育水平等。



波哥大市中心街景，远处为安第斯山脉。© jkraft5 / Envato Elements

民能够占据该土地并实现其价值。在巴西,法律允许面积不超过250平方米的住宅地产在连续占有5年后获得不动产使用权证书许可。

- **集体土地** 又称传统土地,由某一人群、特定民族群体或部落所有。这类所有权在许多非洲国家(如加纳和赞比亚)占据支配地位。这类土地则是由指定人员、社区或代表社区的部落领袖负责管理的。此类体系与其他土地管理体系互相影响,通常会导导致城市土地市场职能的扭曲。
- **捐赠土地** 在全球穆斯林群体中尤其普遍;它实际上是充当一种土地信托。在伊朗、埃及和土耳其,它叫做“Awqaf”,而在摩洛哥等国,则叫做“habous”。在这种情况下,土地原先的所有者会将土地捐赠出去,并将其未来收入捐赠给某项社会或宗教事业。土地及其功能由受托人负责管理。这类土地不能出售或用于其他任何目的。据估算,伊斯兰国家30%的土地都属于这种捐赠土地,这使得城市更新规划非常困难和低效。



示例行动

制定适当的土地管理制度。新技术使人们开发土地地籍和土地信息系统时提供成本更低的选项。这些技术通常涉及卫星图像的运用,利用这些技术可节省时间和成本,并提供几乎完美的土地数据库。

清点碎片化土地,设计土地整合策略。在许多情况下,政府因为各种原因需要对土地进行整合,其中包括建设公共设施和基础设施。为此,政府有多项工具可使用。包括自愿和非自愿工具。自愿工具包括以市场或谈判价格购买、土地重划、城市开发和土地共享等。在特殊情况下,当自愿工具不可用时,可使用各种非自愿工具,包括征用和优先购买权。

制定土地重划政策。运用这种方法,城市政府可利用土地重划方案归集或整合若干私人所有地块,以实施城市更新项目。土地重划是一项有效工具,它能够使地方政府以提高土地价值的方式实施更新项目,同时又鼓励原有居民和土地所有者作为利益相关者参与进来,因此。这种方法对政府也是有益的,因为政府无需进行大规模初始投资从土地所有者那里购买土地。土地重划的一种变体是城市再开发。在日本,这是根据《城市再开发法》重振灾害易发地区的一种非常普遍的方式。通过《城市再开发法》,土地所有者、租户和开发商能够更新不安全区域、开发新的交通方式并创造发展机遇。通过修改区划规范,将住宅区域变更为混合用途区域,同时允许提升分区用途,政府可为这一过程提供帮助,并从中受益。城市开发项目是在现有城市区域实施的,通常需要政府对特定区域进行重新分区,将低密度项目(独户住房)变更为高密度项目(混合用途或商业住房)。一般而言,这类项目还要辅之以基础设施改善项目(如地铁之类的大规模交通项目),以支持这种分区用途的提升。

新技术使人们开发地籍和土地信息系统时拥有了更加廉价的选项。

制定土地共享计划。土地共享是一种重新开发被现有公共或私人占地者占用的土地的方法,通过安置房安置擅自占地者,从而使现有开发变得正规化。与此同时,新的市价土地开发项目也可与这种项目建设在同一地点,从而使其从这些位置优越的地块中受益。具体做法是加密现有开发项目,对现有低层或低密度住宅进行垂直开发,从而空出部分土地用于新项目开发。这种土地共享方式既能惠及现有住户,因为他们可以留在原地(尽管是在新的中高层多户住房中),又能惠及现有土地所有者,因为他们能够收回并从部分土地中获利。二十世纪七八十年代的曼谷就很好地利用了这种土地共享工具。当时,曼谷经济增长迅速,导致城市土地价格飙涨。由于许多贫民窟都位于位置优越,通达性高的城市区域,因此政府与贫民窟居民达成了7项土地共享协议,以便在不赶走原有居民的情况下进行商业开发。这些协议是在土地所有者与1万户贫民窟居民存在长期土地所有权争议的背景下达成的。该协议允许建设高层住宅来安置贫民窟居民。因此可以空出部分土地用于丰厚利润的房地产开发。在所有案例中,贫民窟居民都通过贷款计划支付了部分建设成本(世界银行2010)。

实施土地保有权规范化。土地保有权规范化可成为升级城市内部和周边非正式区域的有效方式。在这方面,很多国家已经尝试了不同的方法,并积累了一些经验教训。首先,获得土地保有权的有效方式是建立土地所有权的社区/集体所有权,以确保社区留在原地。其次,土地保有权的规范化不一定意味着将土地所有权转让给土地占有者。它意味着,占有者获得了永久使用土地的权利,或做出了短期或长期租赁安排。在任何情况下,城市都要具体问题具体分析,以确定最佳行动方案。

开发土地价值捕获方法。价值捕获是一个概括性术语,它包括以捕获公共基础设施投资或城市人口增长带来的部分土地增值为主要目的的政策。总体而言,政府可以使用两项截然不同的工具,利用私人土地价格的不断上涨为基础设施融资:财政工具和监管工具(见表2)。

- **财政工具** 涉及公私部门为重建项目进行的直接资金汇兑。这可以包括影响费、税和特别税等各种价值的捕获方式。在这个分类中,有些工具比较复杂,需要政府具备高端执行和实施能力。更重要的是,这些工具要求城市信誉度可靠,能够从金融市场借到资金。第二组工具不需要与资本市场有关联,没有这些渠道的城市也可以实施。
- **监管工具** 适用于私人土地,包括财政和政策分类。它们以区划和空间规划法规为依据,能够产生市政收入。私人开发商通常会启动不同的开发项目,以及密度更高、影响更大的开发项目,以增加他们从项目中获得的收益。财政工具的使用涉及法律允许的对私营部门提供任何形式的货币援助。但政策工具通常需要创造有吸引力的监管环境,以吸引私营部门。这些工具都完全取决于政府的土地利用规划权力,以及利用这些权力实现城市更新的能力。

价值捕获是一个概括性术语,包括以捕获公共基础设施投资或城市人口增长带来的部分土地增值为主要目的的所有政策。

表2:土地价值捕获工具一览

工具	描述
财政工具	
 开发商税捐和影响费	<p>作为价值捕获的一种普遍形式, 开发商税捐和影响费是在开发新地块时由私营部门支付的, 其用途是覆盖新增公共基础设施和服务的成本。它们是公共部门为批准拟开发项目而征收的一次性前期费用。有时, 这些税费并不是以货币的形式缴纳的。政府可要求开发商划出部分土地用作公共用途, 支付公用服务接入费用, 或在土地上建设基础设施。无论采用何种形式, 这些税费都是为了减轻政府因提供基础设施或延伸服务网络产生的负担。</p>
 土地增值税	<p>土地增值税是最直接的价值捕获方式, 是基于土地因公共基础设施投资获得增值而征收的一种税费。这种税与影响费的差异在于, 它是在事后(即土地因基础设施改进而增值后)对私人土地征收的。这意味着, 开发商税捐和影响费是在预算的成本侧发挥作用的, 而土地增值税则适用于政府已经进行的基础设施投资, 其目的是收回部分投资(Peterson, 2009)。关于土地增值税在哥伦比亚的使用, 请参见专栏10。</p>
 税收增量融资(TIF)	<p>税收增量融资是一种用于协调公私部门行动的经济发展和房地产开发工具。在这种融资方式下, 如果用税收增量融资进行的投资刺激了新的开发项目和房地产增值, 则由此产生的房产税收入预期增额(“增量”)将用于指定区域的投资, 从而为该地区的经济发展活动提供基金。税收增量融资有四个核心要素:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 被称为税收增量融资区域的明确地理边界 ● 明确且有限的运作期限 ● 鼓励经济发展的支出 ● 能够导致房产税收入增加的房地产增值(Merriman, 2018)
 特别税捐区域	<p>划定特别税捐区域后, 该区域内的房产将征收额外税款(即“税捐”)。然后, 这些税捐将用于支持债券发行, 以支持公共基础设施建设。要使这种机制行之有效, 必须征得大部分房产所有人的同意。这种工具吸引人的地方在于, 它不仅扩充了可用的资本预算, 而且保证了收款人与受益人之间积极性的一致(Amirtahmasebi等, 2016)。</p>
监管工具	
 密度奖金、提升分区用途和包容性区划	<p>这些都是激励性工具, 旨在激励城市更新区域内的开发活动。提升分区用途这项工具允许私营部门开发商提高项目的最大容许开发容量, 以换取资金或明确政策目标。市场需求很大但土地供应有限的城市已成功利用这项工具实现了特定政策目标。提升分区用途允许受限区域内的开发项目提高其开发密度或土地利用价值(如从工业用地调整为住宅或商业用地)。密度奖金被用于促进环境保护、改善公共空间和增加低收入住房单位等政策目标(Amirtahmasebi等2016)。</p>
 转让开发权	<p>转让开发权是一种自愿和激励性质的城市规划工具。它允许房产及其相关土地的所有人将获准的开发权转让给另一地块, 但需对开发权设置一定的限制条件。从历史角度看, 这项工具是为了允许地标性建筑所有人在原被禁止开发土地上创造经济回报并在社区内部分摊保护历史遗产的经济成本而设计的。今天, 人们使用这项工具的原因多种多样, 包括将开发权转让给临近地块或另一区域的地块, 甚至是“将其存入银行”, 以备未来之需。</p>

 非资本市场

 资本市场

2.1.3 住房和贫民窟升级政策

《新城市议程》推动实施将住房置于中心地位的可持续城市发展项目，并促进以充分、渐进方式实现适当住房的权利，因为这种权利是一种强大的变革力量。

在《新城市议程》中，政府重申了他们实现适当住房权利的承诺：

“我们承诺推动国家、次国家和地方各级的住房政策，使这些政策应能为逐步实现人人享有适当生活水准权所含的适当住房权提供支持；消除一切形式的歧视和暴力，防止任意迫迁；着重关注无家可归者、处境脆弱者、低收入群体和残疾人的需要，同时便利社区和相关利益相关者参加和参与这些政策的规划和执行，包括根据国家立法和标准，支持社会合建社区”——《新城市议程》31。

《新城市议程》宣称，住房供应是城市规划的一个重要组成部分，且强调推行位置适宜、分布合理的住房方案，以“避免地处边缘、孤立、与城市系统脱离的大规模的住房开发”——《新城市议程》112。它还倡导能够促进地方一体化方法且以社会包容、经济效益和环境保护原则为依据的住房政策。本节对作为空间规划主要组成部分的住房政策进行了综述，并强调了国家层面的各种住房融资选项。住房政策应能推动城市的可持续、包容性经济转型和经济增长。

政府承诺“在所有部门，特别是就业、教育、医疗保健和社会融合部门并在各级政府推动制定顾及年龄和促进性别平等的综合住房政策和方针，一方面提供适当、负担得起、便利、节约资源、安全、有韧性、连通顺畅和位置适宜的住房，另一方面特别重视就近因素，加强与城市结构和周围功能区之间的空间关系”——《新城市议程》32。



示意图15: 住房和贫民窟升级政策

干预机制

住房和贫民窟升级政策



原则



适当住房

适当住房不仅仅只是一个屋顶。它还是享受其他权利的催化剂,因此不应让任何人掉队。



以住房为中心

以住房为中心会推动人们以协调的方式推进城市化。



社区影响

住房政策相关规划过程应采用有效方法,保证社区能够对住房及相关服务决策产生影响。

示例行动



多种类型住房和项目

通过量身定制住房项目、融资机制和/或规划激励措施鼓励开发众多住房类型,以满足城市居民的多元化需求。



渐进式模式

除大规模住房外,还可发展渐进式住房建设模式,为住户提供有配套基础设施的土地和最低限度的核心单元,然后要求居民根据既定标准自行建设和扩建。



租赁房

增加租赁房供应。



补贴

开发供应侧和需求侧混合补贴。



抵押市场

改进抵押市场,以满足最低收入群体需求,同时开发一级和二级住房金融市场。



密度和公共交通

为降低土地购置成本,应在靠近公共交通系统的地方开发高密度混合收入住房。

《新城市议程》推动的住房部门强调社会包容、经济效益和环境保护等原则——《**新城市议程**》106。它强调住房在经济发展和减贫过程中的根本性作用，认为住房是实现共同繁荣和增长、终结所有形式和维度贫困的有效均衡器，并倡导以平等方式利用适当、负担得起的住房。实际上，住房有助于资本形成、增加收入、创造就业，也有助于在国家、次国家和地方各级推动可持续和包容型经济转型——《**新城市议程**》46。**可持续发展目标11**也肯定了住房对于可持续城市发展的重要性，并设定了确保人人享有“适当、安全和负担得起的住房和基本服务并升级贫民窟”的目标——《**可持续发展目标**》11.1。

《新城市议程》呼吁人们采取行动，在《联合国宪章》所述宗旨和原则包括充分尊重国际法这一原则的指导下，成功建设人人均享有平等权利和机遇及基本自由的城市和人类住区。为此，《新城市议程》立足于《世界人权宣言》、各项国际人权条约、《千年宣言》和《2005年世界首脑会议成果》。此外，新城市议程还借鉴了《发展权利宣言》等其他文件——《**新城市议程**》12。

自1976年温哥华和1996年伊斯坦布尔两届联合国人居大会召开及2000年《千年发展目标》通过以来，全球数百万城市居民（包括贫民窟和非正式住区居民）的生活质量已经得到了显著改善。但是，尽管贫民窟居民比率已从1990年的46.2%下降到了2014年的29.7%（联合国人居署2016），贫民窟居民的绝对数却一直在增长。据联合国人居署估算，发展中国家的贫民窟居民数已从1990年的6.89亿增加到了2000年的7.91亿，然后继续增加到了2014年的8.80亿。今天，全球共有10亿人生活在贫民窟和非正式住区。据联合国人居署估算，生活在城市地区贫民窟的城市人口比例在撒哈拉以南非洲特别高（62%），其次是南亚（35%）。相比之下，拉丁美洲和加勒比地区，以及北非地区分别为24%和13%（联合国人居署2014）。冲突和动荡加剧、迁移和城市贫困、快速城市化和人口增长等都是这一趋势的根源。

专栏11: 菲律宾的社区抵押项目

行动 在菲律宾，社区抵押项目是国家收容计划的一部分。它是一个集体贷款/抵押项目，旨在帮助有合法组织的底层和无家可归公民协会“在社区所有权这一概念”下购买和开发土地，并拥有其占据或希望迁入的地块。在项目下，国家收容计划会向社区协会转移资金，并为其场地改善和住房建设活动提供贷款。通过赋予所有权，国家收容计划赋予了最高程度的土地使用权保障，而无需将非正式居民迁往远离其就业地点和基本城市服务的地区。作为回报，社区组织必须满足文件和组织方面的要求。这是一个缓慢的过程，有时甚至要几年才能完成，因此在一定程度上抑制了土地所有人将土地出售给社区组织的积极性。

贷款项目旨在帮助穷人以渐进方式建房。按照计划，住房贷款是分期拨付的：第一期用于土地购置，第二期用于场地开发，第三期用于住房改善。但是，大多数贷款仅限于第一期，因为穷人负担不起完整的三期贷款。当一个社区（与一社区组织合作）向国家住房抵押金融公司（National Home Mortgage Finance Corporation, NHMFC）申请贷款时，项目启动。贷款金额与国家住房抵押金融公司评估的土地价值相挂钩。所有场地和住区均须获得环境和自然资源部的批准，以及地方政府批准的监管开发许可。

影响 1989-2010年间，该项目共发放了85亿菲律宾比索的贷款，为217929个家庭提供了帮助。

《新城市议程》与地方政府和利益相关者协调，将推动采取措施加固和改造现存所有危房，包括在贫民窟和非正式住区中的危房，使其能够抵御灾害作为优先事项——《新城市议程》77。它还推动包容性治理和参与式办法——《新城市议程》13.b、15.ii、41。它呼吁城市和人类住区履行其社会功能，包括获得土地、基础设施、供水、卫生、出行和高质量服务等方面——《新城市议程》13.a、34、35、55；包容性经济增长和可持续城市经济——《新城市议程》13.d；不让任何人掉队，通过益贫式促进平等分享机会和获得城市化可以提供的福利——《新城市议程》27。

《新城市议程》支持为贫民窟和非正式住区升级而建的渐进式住房和自建房计划，——《新城市议程》107。它还支持有计划的城市扩展和填充，酌情优先考虑城市地区的更新、重建和改造，包括改造贫民窟和非正规住区，同时保护文化遗产，防止和遏制城市无序扩张——《新城市议程》97，增强城市韧性并降低灾害风险和脆弱程度——《新城市议程》77。

其他全球性框架，包括可持续发展目标，也承认了采取行动的必要性。**可持续发展目标11**呼吁确保人人获得适当、安全和负担得起的住房和基本服务，并特别提到了改造贫民窟的重要性。值得一提的是，**可持续发展目标11的具体目标1**——即“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”——更是以生活在贫民窟、非正式住区或不合格住房中的城市人口比例这一指标进行衡量的。其他可持续发展目标也认可并与贫民窟的升级改造高度相关，如**可持续发展目标1**“在全世界消除一切形式的贫困”、**可持续发展目标5**“实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能”、**可持续发展目标8**“体面工作和经济增长”和**可持续发展目标16**“和平、正义与强大机构”等。图20显示的是哥伦比亚麦德林的贫民窟。

原则

适当住房不仅仅只是一个屋顶；它还是享受其他权利的催化剂。因此，不应该让任何一个人掉队。适当、负担得起且位置优越的住房是享受若干人权的途径，这些人权包括工作权、健康权、社会保障权、投票权、隐私权和受教育权。住房政策应倡导社会正义、社会包容和整个社区的发展。除四面墙和一个屋顶外，“适当住房”还应满足许多其他条件，即居住权的保障，服务、物资、设施和基础设施的供应，可负担性，可居住性，可通达性，地理位

可持续发展目标11具体目标1是以生活在贫民窟、非正式住区或不合格住房中的城市人口比例这一指标进行衡量的。

图20: 哥伦比亚麦德林的贫民窟



置和文化适宜性等。住房政策应确保住房供应范围覆盖不同社区的特定需求，保证任何群体均不因其实施而陷入不利处境。城市中的新住房开发应满足所有弱势群体的住房需求，无论其年龄、心理或生理健康、公民身份、收入和背景如何。政策应倡导适当的住房密度，鼓励根据需求开发能够响应多种家庭规模的住房类型。

以住房为中心会推动人们以协调的方式推进城市化，因为它认可了需要将住房部门发展的长期愿景和承诺纳入国家城市政策。随着住房作为社会经济发展和城市可持续发展的必要条件，其日益突出的重要性得到认可，“以住房为中心”推动了住房政策与国家城市政策的融合。

住房政策相关规划过程应采用有效方法，保证社区能够对住房及相关服务决策产生影响。只有社区才了解它自己在住房方案中的需求。在土地有限且政府倾向于建设高层住宅的地方，社区的意见和建议必须记录在案并纳入住房方案，以确保居民的生活空间契合其生活方式和需求。在升级老旧非正式住房的同时，为社区表达自己的品味和设计意愿提供选项还能赋予他们发声的机会，满足其品味需求。

“以住房为中心”推动了住房政策与国家城市政策的融合，住房作为城市社会经济发展和可持续未来必要条件，其日益增长的重要性也得到了认可。

示例行动

将人置于规划过程的中心位置：通过量身定制的住房项目、融资机制和区划激励措施鼓励开发众多住房类型，以满足城市居民的多元化需求。城市需要多种多样的住房类型，以迎合不同收入群体，并防止非正式和无家可归的问题。对于需要过渡住房的农村进城移民，可发展“最低生活保障住所”模式。这种模式提供的是与潜在住户支付能力相匹配的住宅单元，而不是传统方式那样，先开发住房，然后再估算多少人能够负担得起这种住房。比如，在新加坡，2014年通过的“宿舍式

图21：31号庄园 (Villa 31) 是位于阿根廷布宜诺斯艾利斯市的雷科莱塔区和雷蒂罗区的一个非正式住区。



Housing New York计划”通过鼓励开发多种多样的住房类型和项目，从而加速了经济适用房的建设和保护。

除大规模住房项目外，还可发展渐进式住房建设模式，为住户提供有配套基础设施服务的土地和最低标准的核心单元，然后要求居民根据既定标准自行建设和扩建。研究表明，以有倾斜性的方式支持低收入群体开展渐进式住房建设能够显著促进住房问题的解决。要使渐进式住房干预取得成功，就必须考虑一个事实，即这是一种极其耗时的、特别注重过程的方法。许多家庭在整个家庭生命周期内都在致力于改善和扩建住房：他们首先满足规模和质量方面的最低标准，然后根据家庭结构的变化进行调整，或通过住房投资进行创收 (Greene和Rojas 2008)。渐进式住房通常分为三个阶段，即获取土地阶段、建设住房核心阶段和渐进式改进阶段 (Greene和Rojas 2008)。这类项目最为成功的案例之一是今日遗产 (Patrimonio Hoy) 项目，该项目于1998年在墨西哥发起，旨在响应收入极低人群不断增长的住房需求。同时，该项目还致力于降低穷人改善住房所需的成本和时间。它针对的是收入低于最低工资四倍水平且无法享受信贷和政府住房融资项目的低收入居民。该项目为居民提供了小微贷款、技术援助和建筑材料。它惠及了30多万低收入家庭，创造了大量就业岗位 (IBD 2011)。

增加租赁住房供应。开发负担得起的租赁住房是住房政策的一个重要组成部分。租赁住房是面向那些没有足够收入买房或支付首付以享受住房融资家庭的一种主要援助。此外，租赁住房还可为那些在非正式部门工作因而没有抵押贷款资格的公民提供帮助。而且，租赁市场对于工人流动性而言是必需的。最后，在高密度城市区域开发租赁住房可防止城市无序扩张，因为许多低收入买房者要被迫迁往郊区才可以买得起房。

发展供应侧和需求侧混合补贴。要发展健康的住房市场，城市必须正确处理补贴、融资和税收等问题。经验表明，需求侧补贴是租房最为有效的补贴形式。但是，这需要政府的高额财政投入，而且需要收集和更新受益人信息。另一方面，供应侧补贴无法向最低收入群体提供负担得起的住房单元，且可能导致长期预算债务。如果要为最低收入群体提供租赁住房选项，就必须将供应侧和需求侧补贴混合使用。在需求侧，提供给低收入租户的直接援助金额应与家庭收入、租金和家庭类型或家庭规模挂钩。

通过满足最低收入水平人群并通过为住房购置、建设和项目升级改造提供信贷和担保的方式发展一级和二级住房融资市场，从而改进抵押贷款市场。墨西哥2001年引入联邦住房综合政策包的住房融资系统的发展就是这类政策的一个成功案例。该政策包涵盖以下内容：对全国最大公共抵押贷款银行INFONAVIT进行彻底财务和运作重组；创建专业机构 (Comisión Nacional de la Vivienda或CONAVI) 来协调住房部门的工作；为低收入家庭购房实施大规模补贴项目 (Esta es Tu Casa)；开发共同融资产品和二级市场 (抵押贷款担保证券市场)；创设由二级开发银行运作的担保项目等。从数字上看，政策结果令人印象深刻：2000-2008年间，墨西哥全国发放的抵押贷款数增加了126%，而全国最大的4家房地产开发商如今也已经上市交易 (泛美开发银行2011)。专栏11介绍了菲律宾实施的一个抵押贷款项目。

在交通走廊附近开发经济适用房并伴以混合用途项目开发是抑制土地价格飙升、确保将低收入群体纳入城市规划框架、实现社会平等的一项有力工具。

为降低土地购置成本,应在靠近公共交通系统的地方开发高密度混合收入住房模式。在交通廊道附近开发经济适用房并伴以混合用途项目开发是抑制土地价格飙涨、确保社会公平以及将低收入群体纳入城市规划框架的一个有力工具。上述土地开发工具可与需求侧补贴同步使用,以创建沿交通廊道的混合收入群体和混合用途社区。在巴西,“我的房子,我的生活(Minha Casa, Minha Vida)”项目也以尽可能在交通系统附近建设经济适用房为重点,该项目在2013年占巴西全国低收入住房项目体量的三分之一。比如,该项目在大里约市(Rio Grande)启动了一项工程。这项工程被指定在一个空置地块进行,以避免房地产投机。地块是联邦政府捐赠给这个城市的,属于已配备公共服务、基础设施和交通服务的熟地。该项目的愿景是为1300个低收入家庭提供家园,使其能够维持社会关系并享受全城范围内的服务、就业、教育和医疗卫生资源(Caccia和Zottis 2015)。

2.1.4 城市立法和法规

《新城市议程》确认各国政府在制定和执行可持续和包容性城市发展的立法方面的主导作用,同时呼吁包括地方政府和民间团体在内的其他利益相关者参与——《新城市议程》15.b。无独有偶,可持续发展目标11也呼吁“在所有国家加强包容和可持续的城市建设,加强参与性、综合性、可持续的人类住区规划和管理能力”——可持续发展目标具体目标11.3。强化伙伴关系并改善协调对于城市立法和法律机制的成功制定和修订至关重要——《新城市议程》21。这意味着要在公共利益与私人利益之间达成平衡,同时还需要多元化主体的参与。程序透明和规划产出对于促进成果的公平非常重要。

各国政府承诺“采取措施建立以平等和非歧视原则为基础的法律和政策框架”,同时“在城市和人类住区推动建立安全、健全、包容和有保障的环境,使所有人都能在其中生活、工作和参与城市生活而无暴力和恐吓之忧”——《新城市议程》89、39。《新城市议程》明确提到,“推动在住房部门制定适当且可执行的条例,……打击和防止投机、被迫迁移、无家可归和任意强行逐出”——《新城市议程》111。《新城市议程》还鼓励“制定旨在促进获得各种负担得起、可持续的住房选择的政策、工具、机制和筹资模式,包括租赁和其他使用权备选办法”——《新城市议程》107。《新城市议程》设想的是“人人普遍享有安全和负担得起的饮用水和卫生设施”的城市和人类住区——《新城市议程》13.a。它还要求各国增进“人人不受歧视地平等使用负担得起、可持续和基本的有形基础设施和社会基础设施的机会,包括负担得起的有基础设施配套的土地、住房、可再生现代能源、安全饮用水和卫生”等服务——《新城市议程》34。

示意图16: 城市立法和法规



干预机制 城市立法和法规

原则



市民需求

城市法律应与市民需求高度关联。



合规过程

通过立法框架确立的合规过程应简单、快速且成本低廉。



法律框架

法律框架应以明确的制度和政府设置为特征。



评估

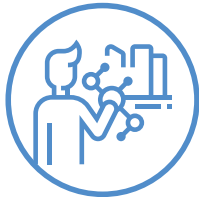
立法过程应对资源进行适当评估。

示例行动



城市法律

通过高质量城市法律推动享有安全、健康和包容性的城市环境。



空间规划

制定可问责且有效的空间规划。



土地管理

以实现包容、有效和多维度的土地管理和保障土地保有权为目标。



住房

立法保人们平等获得适当且负担得起的住房。



城市服务

制定开发和管理城市基本服务的适当监管框架。



城市财政

改善城市财政的问责和透明度。



政府收入

扩大地方政府创收权及实施范围。

城市规划基本要素在规划体系监管框架中往往并未明确规定，或者虽有规定但并未反映在实际规划中，使得规划在塑造城市和实现可持续、包容成果方面的作用并不明显。因此，为实现可持续和包容性城市发展，《新城市议程》确认了空间规划的作用，呼吁对城市区域的规划和设计方式进行范式转变——《新城市议程》15。这意味着要“制定城市规划和设计工具，通过适当的填充或有计划的的城市扩展战略，支持自然资源与土地的可持续管理和使用、适当紧凑性和密度、多中心化以及混合用途”——《新城市议程》51。

原则

要使立法具备可执行性且如《新城市议程》期待的那样成为指导城市区域管理和开发的有效工具，就必须使其具备高质量。立法质量是通过其功能效力——即法律实现其预期目的的能力——进行衡量的。立法质量的决定性特征包括立法宗旨、实质内容和立法表述。立法的总体结构和现实成就也与之相关。立法效力可以通过基本法律的四个主要部分进行评估：

城市法律应与市民需求高度关联，适宜其所在地的当地情况。不建议盲目的模式移植做法。

对大多数城市居民而言，通过立法框架确立的合规过程应简单、快速且成本低廉。该过程的复杂性和成本不应阻碍守法居民的守法热情。

对大多数城市居民而言，立法框架建立的合规过程应简单、快速且负担得起。



法律框架应有明确的制度和机构设置，包括横向和纵向的协调机制。要明确每一机构的角色，以消除制度漏洞和职能重合，这些问题通常会导致混乱，同时要消除透明度缺失、问责力度弱和合规性差等问题。

立法过程应对立法实施需要的各种资源进行充分评估——包括财务和人力资源等。



示例行动

《新城市议程》呼吁的法律改革涵盖四个关键领域，即公平和治理；规划、土地和环境；住房和基本服务；经济和金融。下文介绍的行动与这四个关键领域是对应的。

通过高质量城市法律推动享有安全、健康和包容性的城市环境。立法的影响非常重要：好的法律和制度能够为可持续发展设定有意义的框架，而糟糕的法律和制度则会加剧不平等和排斥问题。通过决定关于空间平等的相关政策和成果，法律可以对公平问题产生直接影响。通过为地方政府提供利用城市资产创造公共财政收入的工具，法律还可以对公平问题产生间接影响。人们需要一个制度框架来调解和平衡相互竞争的公共利益与私人利益，特别是涉及土地利用和开发方面，而城市法律对于提供这个制度框架而言是必不可少的。高质量的城市法律能够为公私部门的行动创建一个稳定且可预测的框架，保证弱势群体利益的纳入并为全国性和地方话语权提供催化剂。

制定可问责且有效的空间规划。城市规划创造了一条最大限度地发挥城市化积极作用、同时最大限度地减少城市化负面影响的城市增长路径。这些规划帮助增强城市区域内实体设施的活力，并对具有自然环境重要意义的区域进行开发和保护。通过影响城市模式和形态，规划法律在适应和减缓气候变化方面也具有巨大潜力。例如，在适应方面，规划、土地利用和建筑相关法律可用于阻止脆弱区域的开发或规定重大基础设施的选址。同样，这些法律可能对减缓气候变化也至关重要，因为它们可以设定绿色公共空间要求，规范建筑物能源消耗，并倡导适宜步行的紧凑型城市形态。

专栏12: 纳米比亚的灵活土地保有权法

行动 纳米比亚政府颁布了《2012年灵活土地保有权法案》，为无法拥有土地的一个特殊人群提供了土地保有权保障。该法案试图解决全国范围内生活在城市非正式住区群体的弱势问题。其基本思路是在当前永久保有权正式制度之外创建一项与之平行、互补的灵活且可互换的土地保有权制度。

在这项制度下，目前已有两类新的土地保有权，即初级保有权 (starter title) 和土地持有权 (land hold title)，构成了现有永久土地保有权制度的补充。这两类权益都是基于群体的个人保有权。在灵活土地保有权制度下被指定进行确权的地块会接受专业测量，以确定其外部边界，并根据永久使用权制度在地契登记处进行登记。之后，个人土地使用权要在新成立的土地权利办公室重新登记。地块的使用权可与地方当局、私人所有者或社区组织共享。

影响 2016年，纳米比亚土地改革部决定在不同试点区域即戈巴比斯、奥沙卡蒂、乌塔皮和温得和克进行这项新设土地保有权登记制度的试点。2020年，奥沙卡蒂镇议会成为纳米比亚第一个实施灵活土地保有权制度的地方政府。奥纳瓦非正式住区制定了7个方案，而灵活土地保有权制度目前正在4个地块实施。奥纳瓦非正式住区是300多名居民的家园。目前，该住区已获发40份地契，另有288名受益人将在两个月内获得土地权凭证。

来源：纳米比亚科技大学土地综合管理研究所

以实现包容、有效和多维度的土地管理和保障土地保有权为目标。土地的重要性无论怎么强调都不为过。在大多数社会，土地充当了社会和经济活动的基石，而且是文化认同的源泉。土地是住房、食品生产、民生和环境健康的基础。《新城市议程》倡导“通过有效的行政系统等途径，在土地和财产权连续体的范围内，制定切合目的并符合年龄、性别和环境需要的解决办法，并特别注意将妇女的土地保有权保障作为增强其权能的关键”——《新城市议程》35。实施土地政策的支持框架包括制度框架和监管框架——《新城市议程》86。专栏12介绍了纳米比亚的灵活土地保有权法。

立法确保人们平等获得适当且负担得起的住房。适当住房权指以安全、和平和有尊严的方式在某个地方生活的权利。法律框架应支持为所有收入群体供应可负担得起的住房。支持方式多种多样，包括面向开发商的激励或抑制措施等。其中，激励措施可以是交叉补贴（如向开发商提供密度奖励，鼓励其支持经济适用房开发），也可以是直接补贴（如住房券或开发商税收激励等）。此外，还包括旨在创建和推广高密度城市土地开发项目或为开发商设置配额要求的措施。法律框架还可以通过租赁市场进行监管，在住房领域发挥重要作用。城市立法应培育监管良好的租赁市场，并推动建设适当且负担得起的租赁房。租户特别需要法律保护，以免受业主随意侵害。

制定开发和管理城市基本服务的适当监管框架。诸如供水和卫生、电力和能源、废弃物和垃圾清理之类的基本服务对于改善人类生活质量至关重要。发展型国家的关键特征之一，是确保所有公民——包括穷人及其他弱势群体——都能享受基本服务。强有力的监管措施与灵敏响应的城市治理相结合，可为本部门的稳健发展创造必要条件。实际上，城市主体还充当了服务供应的监管者，以保证服务普及、质量标准和公平定价。在此类基本服务外包给私营部门的地方，这一角色甚至更加重要。

改善城市财政的问责和透明度。在全球许多地方，城市财政严重依赖政府间转移和房产税。识别可征税财产并设定税率可能会逐渐对某些个体或城市的某些区域产生不成比例的影响。法律框架应倡导参与式、包容性预算，这种预算应该是一个持续、开放和包容的过程，公民和地方政府可借以拓宽其推动公民直接或间接参与的机制。鉴于支出要求和可用资源，该过程应包括明确地方需求、确定偏好及实施、监测和评估预算等步骤。《新城市议程》宣称，各国政府将“支持次国家和地方政府在评估地方投资和项目的必要性和影响时，努力采取透明和负责任的支出控制办法，基于立法控制和公共参与”——《新城市议程》138。

扩大地方政府创收权及实施范围。城市服务需要大量资源。地方政府需要获得资金才能提供充分、优质和及时的服务。法律框架能够填补职能增加与财政权下放之间的鸿沟，从而为城市财政提供支持。赋予城市以房产税之外的其他形式的税收创收权就是例子之一。这类其他形式的创收权包括基于土地的财政机制，如土地增值税、特殊税捐、开发商税捐和开发权出售等。公共财政立法应允许城市通过城市借贷和公私合作等方式进行创收。

法律框架应倡导参与式、包容性预算。这种预算应该是一个持续、开放和包容的过程，市民和地方政府可借以拓宽其推动市民直接或间接参与的机制。

2.1.5 城市设计

城市设计工具对于指导和决定城市建成形态、基础设施系统与土地利用之间的关系、公共空间的质量等至关重要。公共空间包括街景、公园、滨水空间、便利设施以及为公众的城市生活和出行体验提供一个完整框架的其他要素。正如《新城市议程》强调的那样，城市空间的通达性和设计“既可促进也有可能阻碍社会融合、平等和包容”——《**新城市议程**》25。城市设计法规对于实现《新城市议程》概述的某些空间框架至关重要，包括紧凑、多中心、混合用途、填充和有计划的城市扩展战略——《**新城市议程**》98。

管理城市发展进程的各种工具包括总体规划、街区空间规划、区域规划、遗产和保护规划、区划和土地使用条例等。城市设计法规对于确保关键政策目标在包括大都市区、城市、地区、邻里、街区和建筑物在内的所有城市尺度都得以实现至关重要。《新城市议程》强调，“振兴长期综合城市和区域规划与设计，以优化城市形态的空间维度，使城市化发挥积极成效”非常重要——《**新城市议程**》15.c.iii。

城市设计和空间规划在全球应对气候变化的努力中也可发挥重大作用，因其可减少温室气体排放，同时建立气候风险韧性。《新城市议程》确认，城市形态、基础设施和建筑设计可“通过促进能效、可再生能源、韧性、生产力、环境保护和城市经济可持续增长”对借助规模实现的资源效率产生显著影响——《**新城市议程**》44。城市设计法规对于确保不断演变的城市形态以响应并因地制宜的方式促进资源效率、气候减缓和韧性等至关重要。



原则

城市规划和设计过程应清晰和包容，允许公共、私营和社区部门发声。良好的城市设计和规划成果能够推动城市向所有人开放并服务于所有人。适用于新开发项目的城市设计准则和条例应通过设计鼓励公众使用的空间、确保其可见性和友好度并提高新开发项目的可负担性，来改善城市的通达性和开放性。

管理城市发展过程的各种工具包括总体规划、街区空间规划、区域规划、遗产和保护规划、区划和土地利用法令等。

图22: 在新加坡，城市总体规划相当成熟，不同用途和类型的项目相互交织。



示意图17: 城市设计



原则



清晰和包容

城市规划和设计过程应清晰和包容,允许公共、私营和社区部门发声。



公共空间

扩大、保护和推广公共空间,提高城市街区的宜居性。



地域感

将多元化街区、活跃的公共空间和自然区域的历史和非物质文化遗产纳入规划和政策举措,从而创造并保护独特的地域感。



设计细节

每一步均应处理好从公共空间细节到大尺度规划和政策举措的多个层次的细节。



安全和舒适

确保居民安全和舒适

示例行动



总体规划

街区应制定总体规划,这是在不同建筑物、社会环境、经济活动、地理区域和文化之间打造联系的长期战略。



街区规划

确保街区总体规划尊重区域特质,倡导混合用途,并促进包容发展。



区划

在监管更为先进的环境中,应制定区划法律,以此作为城市设计法规的依据,并鼓励混合用途、紧凑型 and 填充式开发。



叠加

如有必要,可开发区划叠加技术,为地貌、植被、遗产和建筑物之类的特定元素提供更加专业的管控。



法规

制定建筑规范,以确保高质量施工,应对地震和洪灾风险,并设置资源和能源效率标准。

城市规划和工具的建立是为了扩大、保护和推广公共空间，并提高城市街区的宜居性。对于影响公共空间和任何规模新开发项目的任何事务，城市规划机构均应引入明确的指南，并采用连贯一致的观点和主张。新加坡的总体规划过程很好地诠释了这个问题。请参见图22和专栏13了解更多详情。

城市规划和设计法规对于创造和保护独特的地域感而言是必要的；这些法规应将多元化街区的历史、居民的非物质文化、充满活力的公共空间和自然区域等因素纳入考量。诸如可辨认的建筑类型、充满活力的公共空间、滨水大道和生活区边缘等的城市设计元素可以创造出丰富、友好的城市环境，这对宜居性至关重要，因此应在城市规划法规和土地利用规划中予以保护。

城市设计和规划机制的每一步均应处理好从公共空间细节到大尺度规划和政策举措的多个层次的细节。良好的城市设计和对细节的关注不一定会增加成本或花费更多时间，但在项目实施之前即应落实到位，以指导未来的开发。

城市规划和设计应确保安全性，并为居民带来舒适感。区划法规最初是十九到二十世纪之交在大都市区确立的，其目的是确保普遍享有阳光和空气。今天，规划人员和设计师也应将公共空间的公共健康、舒适和安全等问题纳入考量。规划和设计法规应努力促进建成环境的安全感、舒适感和包容感。



示例行动

街区应制定总体规划；这是在不同建筑物、社会环境、经济活动、地理区域和文化之间建立联系的长期战略。总体规划有助于指导城市的未来增长。总体规划充当了城市设计和规划的高级框架，构成了地方土地利用法规和区划条例的依据，能够确保城市发展符合总体规划阐述的社区目标和政策。一个有效的总体规划能够提供一定程度的规定，同时又通过迭代方式实现了特定的灵活性。

确保街区总体规划尊重区域特质，倡导混合用途并促进包容发展。城市设计人员经常将街区特质和“地域感”解读为一个区域的独特文化基因。这些不一定是可以量化或概括的元素，但却是有助于培育地域感和社区记忆的关键特质。创造街区特质的导则可以包括开发独立屋或联排别墅之类的低层建筑开发，可以区划商业核心区以允许开展社会活动并保护公园之类的公共便利设施，保护和种植行道树，还可以实施其他景观措施。

在监管更先进的环境中，应该制定区划法律，以此作为城市设计法规的依据，以鼓励混合用途、紧凑性和填充开发。区划法律不仅会按地块规定土地用途，而且会确定建筑物的密度和高度。区划可规定建筑物的物理限制，包括缩进距离、朝向、开放空间和停车要求等，这些都是城市设计塑造建筑形态的重要工具。总体规划并不具有法律约束力，但区划条例却是所有人都必须遵守的。

总体规划有助于指导城市的未来增长。总体规划充当了城市设计和规划的高级框架，构成了地方土地利用法规和区划条例的依据，能够确保城市发展符合总体规划阐述的社区目标和政策。

如有必要,还可开发区划叠加技术,为特定地貌(如植被、遗产、建筑物等)提供更加专业的控制措施。典型的区划叠加包括建筑形态叠加(包括遗产叠加和街区特质保护)、环境和景观叠加(保护自然特征和资源)和土地管理叠加(保护面临城市化风险的宝贵农业用地或耕地)等。

除总体规划和区划法规外,还可制定建筑规范,以确保高质量施工,应对地震和洪灾风险并设定资源和能源效率标准。建筑规范可规定建筑物使用的材料、出入口、安全标准和建筑形态的最低限度要求,还可规定建筑检查相关标准。国际规范委员会将建筑规范定义为“政府立法当局通过的、涉及建筑物和建筑场所实体结构和健康状况的法律、法规、条例(及其他法定要求)的集合”。建筑规范是保护公民和城市的最简单方法之一。但是,任何特定辖区均应审慎考虑其建筑规范的内容,且规范的深度和效力因实施主体的不同而存在巨大差异。所谓的模范规范是指被公认为当前标准且在确保安全和健康施工方面满足或超过已知实践的规范。在国际层面,国际规范委员会是这方面最为权威的机构,其宗旨是为建筑业制定一个可以在世界各地统一使用的全球模式。

2.1.6 城市财政

《新城市议程》支持建立可持续国家和城市借贷法律框架,支持开发国家和次国家级政府负责的支出控制工具并支持扩大国家和次国家级政府的收入来源。总之,《新城市议程》在城市财政方面的立场包括以下内容:

- 通过在城市化融资以及提高各级政府财政管理能力方面采取符合具体情况的办法,推动财政机制开发并拓展一体化透明融资框架和包容性平台。
- 开发并扩展财政工具,改善国家、次国家和地方政府层面的交通和出行基础设施及体系,考虑设立国家级城市和区域交通基础设施和服务基金。

专栏13: 新加坡总体规划(2003): 发展蓝图

行动 2003年,新加坡制定了一份总体规划,用于指导其未来10年的发展。该规划旨在改进新加坡1998年通过的简单法定规划,规划仅规定了住宅、就业和休闲等的土地用途。2003年总体规划的重点包括:1)通过满足人民愿望,易于获取休闲设施的各种住房改善生活环境质量,并确认新加坡的自然遗产;2)通过新的土地利用分区为商业提供更大的用地灵活性;3)强化特质和认同,增强新加坡人的归属感。其目标和战略包括:每五年对总体规划进行一次回顾;将规划分解为中期和长期战略;确保未来15年有足够的用地保障;建立公众磋商闭环;创造参与式规划方法,以设计绿化网络并打造身份认同。

该总体规划是与其他政府机构联合制定的,进行了两轮公众磋商,包括焦点小组、调查、展览和对话等具体形式,吸引了8万多人参与。第一轮磋商审议了两份全国性导则,即《公园和水体规划》和《认同规划》,致力于改善绿化和提高新加坡的生活环境质量。每一轮磋商后,公众反馈都被纳入了总体规划。

来源:联合国人居署

本手册中的建议要求正确理解成本和效益问题。城市财政涉及城市当局的收入和支出决策,以及成本效益分析。

示意图18: 城市财政



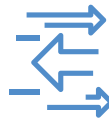
干预机制 城市财政

原则



放权

财政放权是城市财政体系成功的一个重要指标。



转移

政府间转移支付主要有两大类,即有条件转移支付和无条件转移支付。



财政资源

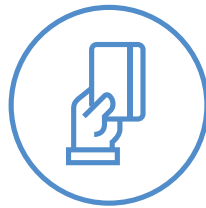
除政府间转移外,城市还应寻找扩充其财政资源的其他方法。

示例行动



地方收入

高效归集自有收入并管理地方收入。



信誉

打造信誉在发展中国家,许多城市都没有在全球金融市场中进行借贷的能力或权力。



资产管理

开发有效资产管理制度和实践。



私人投资

地方政府仅利用公共资金而不利用私人投资即可实施大规模城市基础设施项目的现象是极少见的。

- 通过开发城市管理工具强化财政体系与城市规划之间的联系；开发适当且负担得起的住房金融产品；鼓励多边金融机构、区域开发银行和发展金融机构、合作机构、私营部门贷款机构和投资者、合作社、借贷机构和小额信贷银行等多元化主体参与投资各种形式的经济适用房和渐进式住房。
- 开发纵向和横向财政资源分配模式，利用国际公共财政（包括官方发展援助）减少次国家各辖区之间的不平等现象，促进包括公共和私营部门在内的所有来源的额外资源筹集，以支持可持续城市和地域发展。《**新城市议程**》131、134、136、137、139、140、141、145

如果不正确理解成本和效益，本手册中的任何规划倡议都将无法实施。城市财政的本质，就是城市政府的收入和支出决策，以及相关成本效益分析。它涉及城市政府的收入来源，即税收（房产税、收入税、销售税和消费税等）、使用者付费和政府间转移支付等。利用经营收入和借贷及开发商缴费、公私合作等方式为基础设施融资也属于城市财政的范围。此外，城市财政还解决地方层面的支出问题，以及支出和收入决策的问责问题，包括城市预算过程和财政管理等内容。

原则

财政放权是城市财政体系成功的一个重要指标。财政放权意味着，财政责任由中央政府转移至地方实体，由地方实体负责基础设施及服务的融资和交付。与发展中国家相比，工业化国家的城市走上放权道路的时间更早。财政放权应有稳健的收入来源作为支持。地方政府应有权征税和收税，但即便如此，地方收入有时仍不足以满足服务和资本投资支出的需求。

专栏14: 政府间转移支付全球范例

在向地方政府转移资金方面，各国有着不同的制度。比如，在**墨西哥**，联邦政府利用各种无条件转移支付及政策特定转移支付，以持续方式向各州和城市提供了大量财政支持。对于城市开发项目或公共交通系统，城市可向负责基础设施和服务促进和融资工作的墨西哥开发银行（Banobras）请求支持。墨西哥开发银行充当了墨西哥国家基础设施基金的受托人，而国家基础设施基金则是为了增加墨西哥国内外私人投资而设立的专项基金。

在**智利**，城市没有借贷权力，但有三种创收方式：a) 自主收入（房产税、汽车流通许可、建筑许可、商业和酒精许可收入）；b) 城市公共基金（CMF，一个城市收入分配转移系统）的资金转移；c) 中央政府机构资金转移。在大多数情况下，城市公共基金充当了城市资金的主要来源。

在**美国**，社区发展分类财政补贴项目（Community Development Block Grant Entitlement Program）就是有条件转移支付的一个例子。为培育有活力的城市社区，该项目每年都会向城市和各州提供拨款。这些拨款可用于改善住房和生活环境，并增加经济机会。拨款资金是根据公式进行分配的，主要针对中低收入人群（HUD 2019）。

在**南非**，城市会利用国库的转移支付覆盖其运营和资本支出。在那里，转移支付采用的是拨款形式，占南非农村自治市资本预算收入的80%，占城市自治市收入的70%。南非国库报告说，自1999年以来，面向地方政府的转移支付增速要高于南非政府支出总额的增速，这反映了财政放权的努力。南非国库实施了基于绩效的激励措施，城市必须满足各种条件才能享受这些激励。比如，对于需要资本投资的潜在城市开发项目，城市必须一同提交《建成环境绩效计划》，并附上实施战略。

来源：Amirtahmasebi等。2016

政府间转移支付主要有两大类，即有条件转移支付和无条件转移支付。无条件转移主要用于预算支持。这类转移通常基于公式进行，根据人口和辖区面积等因素拨付给地方政府。有条件转移则附有条件。它们是为了开展特定项目或提供特定服务和开发基础设施而进行的。有条件转移可包含配套要求，即要求城市利用某些内部资源与拨款进行配套。地方政府依赖政府间转移的现象非常普遍，但这种依赖的程度因国家的不同而存在差异（参见专栏14）。

但除政府间转移外，城市还应寻找扩充其财政资源的其他方法。开展公私合作是在城市发展的各个部门撬动私人投资的方式之一。其他方式则包括金融市场借贷、地方金融机构借贷等。除政府间转移之外，开发强大的资产管理制度和实践也能增加地方收入。



示例行动

高效归集自有收入并管理地方收入。地方收入包括政府间转移支付、各类税收（收入税、房产税、商业税、增值税等）、使用者付费和用户收费、投资收入、土地和财产销售收入、许可费等。城市政府向居民提供服务，同时又向居民收税以支付其服务。因此，归集并利用自有收入进行支付的能力对于城市服务的提供至关重要。在全球范围内，城市一级地方支出占公共支出总额的比重介于丹麦的45%与玻利维亚的11%之间（Farvacque-Vitkovic和Kopanyi, 2014）。良好的地方收入管理有两个原则：首先，城市服务应与支撑城市服务的收入来源相挂钩；其次，服务应直接或间接由其受益人付费。诸如电力、供水、城市交通、废物管理和停车场之类的私人用品可利用使用者付费或用户收费支付，而公园、街道清扫和照明之类的公共用品则可用地方税收支付（Farvacque-Vitkovic和Kopanyi 2014）。

财政放权应有稳健的收入来源作为支持。

图23: 荷兰鹿特丹的码头区南岸(Kop van Zuid)是在一个失去了功能并被废弃的大型港口上开发的。采用创新型公私合作方案，整个港口被重新开发成了由较高端住房、办公室、商业空间和社会功能区构成的综合体。新建的有轨电车和伊拉斯穆斯大桥(Erasmus Bridge)也促进了该地区与城市中心之间的联通。



打造信誉。在发展中国家，许多城市都没有在全球金融市场中进行借贷的能力或权力。但是，地方政府进行基础设施建设又需要大量资金。而且，这些资金通常并没有包括在经营预算中，因而需要中央政府进行大规模转移支付或从外部金融市场进行借贷。在许多情况下，监管框架或地方政府的财政和治理处境并不允许次主权借贷的发生。这是由政府间财政关系及地方政府的财务和技术能力决定的。如果地方政府进行借贷，由此产生的长期债务可用城市地方收入进行偿还，这些收入可以来自产生收入的项目，也可以是其他收入来源的间接收入。但是，这种方式可能存在以下局限性：

1. 外币借贷会使地方政府暴露于外汇和利率风险之中。
2. 借贷可能会有上限。这种上限可以借贷占预算或地方收入比例的形式出现，也可以最高偿债比率的形式出现。
3. 借贷可能会有前提条件，例如当前债务已全部还清或要求制定收支平衡的年度经营预算等。

4. 在某些情况下，借债工具类型可能会有限制，如必须以贷款或债券形式借贷等。
5. 借贷可能需要授权，如单个借贷需要授权、借贷操作须集中进行然后再转贷给地方政府等。
6. 在大多数情况下，借贷都需要中央政府批准。
7. 在某些国家，这种管制仅受市场力量约束，而不是基于规则。（德国国际合作机构2012）

开发有效资产管理制度和实践。在发展中国家，许多城市并没有掌握适当、完整的资产清单。在这种情况下，建立清单应为当务之急。资产通常是按类型、服务部门、持有人或管理人进行分组记录。比如，公用事业和卫生资产（即污水处理和供水系统、固体废物设施等），公路、道路和桥梁，公共建筑，土地或土地权利，某些土地而非建筑物改造，某些设备、车辆和家具等都属于这种资产分类组别。良好的资产管理需要跨越选举周期的长期承诺和领导力。管理资产需要采取的系列行动要在地方层面进行确定，而必要的专业技能也要进行开发或从外部获取。最后，良好的资产管理实践需要地方政府有内在的强烈的自主意识（Farvacque-Vitkovic和Kopanyi 2014）。

在发展中国家，许多城市并没有掌握适当、完整的资产清单。

利用私人投资。地方政府仅利用公共资金即可实施大规模城市基础设施项目的现象是极其少见的。因此，公私合作就成了城市发展的重要工具。公私合作用于公共部门缺乏必要资金或制度和人员能力的情况，公共部门将与私营部门分担城市更新项目的风险，同时共同分享项目带来的回报。要使这类项目切实有效，必须充分规定合作的细节，同时事先确定其制度和组织框架。这些公私合作项目可以特许经营形式（合约）、混合收入联营体形式（制度化）或介于二者之间的其他形式实施。特许经营主要用于有使用者付费收入且采用简单衡量指标的项目，而其在大规模城市更新项目中的潜在用途仍有待进一步探索。联营体是政府与一个或多个私营部门当事方在项目开发和维护或项目实施中进行合作的平台（Bult-Spiering和Dewulf 2006）。联营体是通过合伙关系、有限合伙关系、私人有限公司或公共有限公司之类各种制度和法律架构创建的。联营体可以组成公司。在这种情况下，联营体通常会以没有任何既定债务且自负盈亏的特殊目的实体（SPV）这一形式出现。在特许经营模式下，风险和回报被转移至私营部门，而与之不同的是，联营体模式下公共部门和私营部门将共担风险并共享回报。如公私合作联营体中占支配地位的一方为公共部门，则联营体实际上充当了承包公司的角色。与第三方签署的任何合约均受政府公共签约规则的约束。如两个部门在合伙关系中的股权相当，则确定公共部门在决策过程中的控制程度至关重要（Bult-Spiering和Dewulf 2006）。图23显示的是荷兰鹿特丹的Kop van Zuid项目，该项目就是利用创新型公私合作方式在废弃的港口土地上兴建的。

2.1.7 城市治理

城市治理指国家、次国家和地方等各级政府及利益相关者就城市区域的规划、融资和管理方式做出集体决策的过程。治理这一概念承认，权力同时存在于政府正式当局和机构的内部与外部，而决策是基于侧重点不同的许多行动主体之间的复杂关系而做出的。城市治理还指为确保问责、透明、响应度、法治、稳定、公平、包容性、增强权能和广泛参与而设计的各种架构和过程。

由于认识到了城市治理的这种复杂性，《新城市议程》认可并倡导了一种多层次城市治理方法。它呼吁国家、次国家和地方等各级政府强加协调与合作，包括建立多层次磋商机制和明确规定职权等，确保部门政策目标和措施在不同行政层级之间的连贯性，并基于功能性区域而非行政边界实施强有力的大都市治理——《新城市议程》90。《新城市议程》还强调了所有城市居民参与城市治理的重要性，鼓励地方政府、社区、民间社会和私营部门在基础设施和基本服务供应及城市和地域政策和规划过程中进行协作——《新城市议程》92。

在《新城市议程》中，各国政府在为次国家和地方各级政府提供“充足、及时和可预测的资源，并加强其提高收入和管理支出的能力”方面也可发挥一定的作用——《新城市议程》135。《新城市议程》还包含了成员国做出的明确承诺，即采用“智慧城市办法，利用数字化、清洁能源和技术以及创新交通技术所带来的机会，为居民做出更有益于环境的选择和提振可持续经济增长提供备选方案，并使城市能够更好地提供服务”——《新城市议程》66。它还进一步明确了技术和数据在改善城市治理和提供服务领域的若干用途，包括提升城市规划和设计——《新城市议程》94，促进可持续城市出行——《新城市议程》114，保护文化遗产——《新城市议程》125，促进可持续能源消耗——《新城市议程》121和推动城市居民的参与和信息向城市居民的流动——《新城市议程》156。《新城市议程》还呼吁创建、推广和改进开放式、用户友好型和参与式数据平台，在国家、次国家和地方政府及包括居民在内的城市利益相关者之间传递和分享知识——《新城市议程》160。

城市治理指国家、次国家和地方各级政府及利益相关者就城市区域的规划、融资和管理方式做出集体决策的过程。

示意图19: 城市治理



干预机制 城市治理

原则



可问责的决策

政府官员应公开行事,并公布其决策标准和报告公共部门不当行为的机制。



参与和包容性原则

所有利益相关者均应参与公共决策。



辅助和相称原则

法律框架应赋予国家以下和地方各级政府以履行城市职能和提供服务需要的财政和管辖自主权。



合作和效率

地方当局应合作建立城际制度安排,以便进行共同决策、服务提供和公共投资。



数字化和知识管理

在利用电子治理工具时,政府应确保其收集的数据促进决策本身和决策结果的社会包容性。

示例行动



多层次治理

倡导多中心主义和公共当局与其他城市利益相关者之间的协作和网络建设



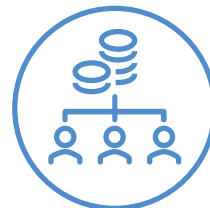
大都市治理

通过辖区之间的协议和集体行动,使整个城乡连续体内的城市居民均能享受城市产品和服务。



利益相关者参与

将所有利益相关者纳入公共决策过程(全社会模式),以确保决策结果不偏离居民需求和优先事项。



财政和人力资源能力

赋予地方当局以必要资源,并利用绩效指标对现有资源进行评估。绩效指标可包括总支出、自给自足程度、预算管理表现、服务表现等。



原则

在最佳状态下，城市治理能够确保所有城市居民均能享受城市化带来的效益。它以成果为导向，倡导所有城市居民的公民和政治权利，以及社会、经济和文化权利。为实现这些权利，需要对制度安排、决策过程和集体行动进行协调。包容性城市治理体系具有参与性、以共识为导向、可问责、透明、灵敏、有效且高效、公平和包容。它能够保证将腐败减少到最低限度，将少数群体的观点纳入考量，并将社会中最弱势群体的声音反映在决策过程中。它还能响应社会的当前和未来需求。下列原则处于可持续城市化有效治理的中心位置：

透明和可问责决策原则。透明要求政府官员以公开方式行事，允许受行政决定影响的居民了解相关事实和数据（如城市预算），以及作为决策依据的标准。披露政府政策和行动相关信息、清晰明确的组织责任感、保证政府管理高效且无系统性腐败都是透明治理的重要组成部分。可问责性为社区监督和政府不当行为的举报和受公共行政人员有害行为影响的个体寻求救济提供了框架。

广泛参与和包容性原则。政府应将所有利益相关者包括社区、民间组织及其他公私机构纳入公共决策过程，包括从规划到实施再到效益和成果维系的全过程（全民社会模式）。参与模式任何情况下均应包含特定机制，确保弱势和边缘化群体（以性别、年龄、族裔及其他特征为依据）有充分的机会发声并被听到。

辅助和相称原则。辅助原则要求将资源、能力和决策权授予民主选举且独立于中央政府的下级政府。法律框架应授予次国家和地方政府以财政和管辖自主权，使其能够履行城市职能并优化服务供应，因为他们更了解且能够更好地响应当地需求。大都市层面的辅助原则要求允许大都市和区域机构履行双向协议转让给他们的地方权力和职能。

合作、效率和能力建设原则。城市管理，包括政策实施和监测，必须远离不必要的官僚主义。人力资源能力是高效提供公共产品的基础。在地域发展动态已经超越城市边界的城市，地方当局应合作建立正式和非正式的城际制度安排以及大都市治理主体，以便进行共同决策、服务提供和公共投资。

地方政府应合作建立正式和非正式的城市间机构安排，以及大都市治理主体，以便进行共同决策、服务提供和公共投资。

图24: 肯尼亚内罗毕马库鲁非正式住区的居民在住区建档期间参与数据核实。



数字化和知识管理原则。利用电子治理工具和知识管理策略能够增加居民和企业利用城市服务的渠道,并为收集和使用数据提供新的选项。决策应基于最可靠、最准确的可用信息。数据必须对性别和年龄敏感,以强化决策本身及其成果的社会包容性。城市必须制定并实施可持续知识管理策略及案例,如观察站、信息系统、智库及其他能够促进地域城市发展监测和实施的机制。

示例行动

多层次合作允许进行广泛磋商,并提供了横向和纵向融合机制。多层次治理意味着中央、州/省、地区、大都市、城市等各级政府之间的纵向协调。同时,它还需要各行业主管部门、管理机关、政府及同一治理层级上的非政府主体之间的横向协调。多层次治理包括公共当局与包括民间社会、私营部门、社区团体和居民在内的其他城市利益相关者之间的多中心主义协调和网络建设(全政府方法)。

大都市治理能够使城市居民在没有辖区限制的情况下享受城市商品和服务。大都市治理支持“不让任何一个人和任何地方掉队”这一追求,因为它致力于促进均衡式地域发展,推动不受行政边界约束、惠及整个城乡连续体的住房、就业、健康、教育及其他基本社会经济权利。实现大都市治理需要在三条基本战线上采取行动(专栏15)。首先,制度解决方案战线(正式和非正式安排):可为辖区间和部门间复杂的地域事务提供更加高效的管理。其次,决策过程和渠道战线(治理机构和知识管理):从非层级视角处理地域管理问题。最后,需要共同协议和集体行动(行政/法律行为和共同发展愿景):支持公共、私营和社会部门若干主体之间的融合。

专栏15:世界各地大都市治理实践启迪

在世界各地,大都市治理通过各种方式得到了实现。哥伦比亚的阿布拉河谷、萨尔瓦多的圣萨尔瓦多、加拿大的蒙特利尔、西班牙的巴塞罗那、南非的约翰内斯堡和新加坡的案例都展示了如何提供包括符合目的的制度解决方案、有代表性的决策机构和过程、共同协议和集体行动在内的综合区域治理框架。

就制度解决方案而言,由36个城市组成的巴塞罗那大都市区、由82个城市组成的蒙特利尔大都市区和由10个城市组成的阿布拉河谷大都市区的城市间合作机制均已证明,联合方案可超越城市边界优化区域管理、服务提供和项目实施,同时又不削弱城市的政治—行政或管辖自主权。此外,蒙特利尔的大都市广场、阿布拉河谷的三方委员会和巴塞罗那的区域委员会都是公共、私营和社会部门等各色主体积极参与塑造包容性大都市管理机制的有益的非正式安排。

就决策而言,圣萨尔瓦多大都市区的市长委员会,约翰内斯堡的大都市委员会、城市组合集群和委员会、市长委员会和执行团队,新加坡的议会、内阁、社区发展委员会和镇政务会等例子均表明,如何设定各种治理机构安排来规范大都市制度,同时实现横向和纵向合作,并代表地方利益和工作重点。而且,圣萨尔瓦多的大都市观察站、约翰内斯堡的豪登城市/地区观察站和新加坡的宜居城市中心都使其所在城市得以分享政府活动相关信息,实施包容性区域管理的公共参与方式,并提高决策过程中的透明度和社会包容性。

就共同协议和集体行动而言,阿布拉河谷大都市区的《大都市协议》、蒙特利尔大都市区的决议和巴塞罗那大都市区的《大都市有机法规和法令》等都是由治理机构批准的、有法律约束力的行政法案的例子,这些文件都是大都市机构通过的用于指导超城市层面工作的法律工具。南非的《约翰内斯堡2040年愿景》、新加坡的“宜居城市”愿景和圣萨尔瓦多的愿景,即建设“一座可持续、包容、有竞争力、有韧性且具有多中心配置的城市”,都在这些大都市促成政府及其他地方主体之间的集体行动、以制定中长期战略目标方面发挥了重大作用。

来源:联合国人居署(2020)大都市、地域和区域治理评估框架。

社区和利益相关者参与可增强主人翁意识和信任,减少冲突并确保可持续性。所有利益相关者参与公共决策是确保这些过程的结果实事求是、不偏离居民需求和优先事项的关键。诸如调查等机制可以标准化方式实施,用于明确大规模人群的需求和观点。在寻求人们对某一具体问题的意见时,利用短小精悍的调查问卷是最佳方式,例如关于经济适用房开发或交通服务改善等。对于复杂城市项目、设计或政策的安排,可利用专家研讨会召集关键决策者,以便就信息共享、迭代设计方案、反馈和修订等进行协作。社区成员可利用参与式预算项目决定如何支出部分公共预算。参与式预算项目应关注性别,并成立区域和专题小组,使所有社区成员无论其地位如何均可参与预算问题并进行投票。专栏16介绍了印度城市浦那的参与式预算机制。

财政放权和人力资源能力是高效提供城市服务并实现响应式治理的关键。随着更多的城市职能得以下放,地方当局需要配备必要财务、技术和人力资源才能履行其职责。首先,城市机构应间或利用绩效指标对其现有资源进行评估。这些指标可包括支出总额、自给率(即自有收入占支出总额的比率)、预算管理表现(即无赤字)和服务表现(即客户调查)等。其次,为解决能力限制问题,机构应实施系统性方法,利用各类教育和培训活动如中高端教育、专业课程、同伴学习和技术支持等方式开展能力建设。地方政府与民间组织之间分享信息和知识也是能力建设的方法之一。民间组织的参与要求开展社区领袖和公共机构能力建设,以提高其参与对话并支持协作式工作方式的能力。

专栏16: 印度浦那市的参与式预算

行动 参与式预算是传统预算方式的一种替代方式,这种预算方式使人们能够就公共资源的分配进行审议和讨论。

2005年,浦那市成为印度第一个成功实施参与式预算的城市。每年8月,该市市政公司都会发布广告,邀请市民就应纳入即将编制的城市预算的市政工程建言献策。公众有一个月的时间提交建议,他们可在网上下载或从选区办公室领取、填写并提交《市民建议书》。之后,他们的建议会提交给由地方民选代表组成的分委员会这个机构。

该机构负责批准建议,并将更新后的清单提交市政公司会计部,以接受审查。会计部会对这些建议的财务可行性进行考察,并发出将被纳入城市预算的最终清单。法规规定,单个项目成本不能超过50万卢比(6677美元),而全市76个分区中每个分区最高可分配为500万卢比(66782美元)。

人们可要求实施人行道、街灯、公交站点、公共厕所、供水、公园、标志牌、道路、交通灯、公共停车场、垃圾管理、排水等工程。民间社会在这一举措的宣传推广中发挥了关键作用。2010年,非营利机构和环境教育中心分发了故事形式的小册子,以提高人们对这一举措的敏感性,同时开展了100多次工作坊活动。

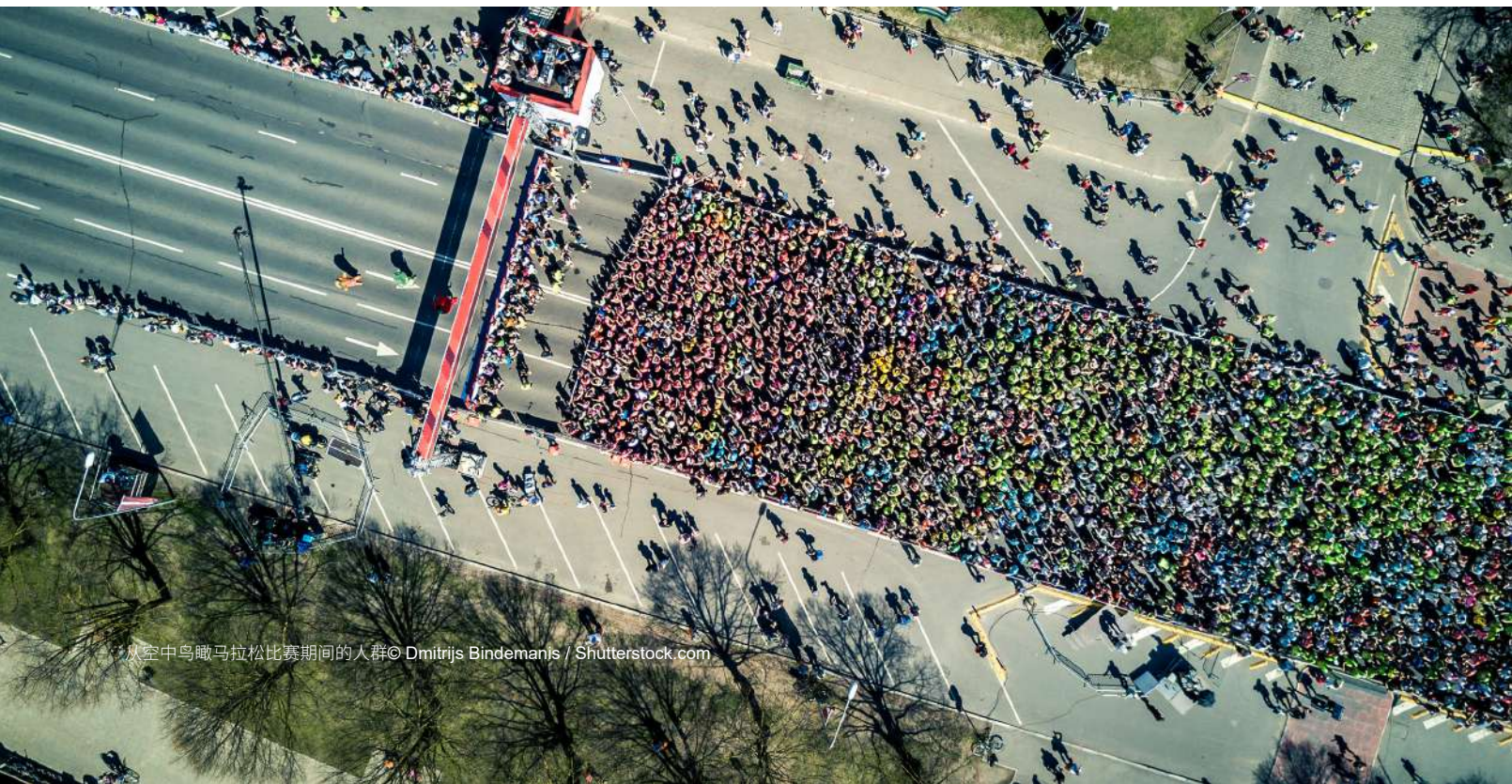
影响 2007-2008年度,该市的预算拨款为1.762亿卢比(2353411美元),而2014-2015年度则达到了3.75亿卢比(5009451美元)。甚至连建议总数也出现了大幅提升,从2012-2013年度的600条增加到了2014-2015年的4645条。在2014-2015年度获批的846项工程中,34%为道路工程,20%为电力工程,15%为建筑工程,14%为排水工程,13%为贫民窟改造工程,4%为水务工程。

来源:我们的浦那,我们的预算

数字平台和技术为顺利提供城市服务和基础设施创造了一个有利环境。大数据、物联网、社交媒体、区块链和传感器网络为城市管理者进行知情决策和战略选择提供了崭新方法。这个进程的结果就是创造了智慧城市。所谓智慧城市，就是利用信息形成智慧政府（通过新型电子政务、循证决策、改善服务、提高透明度、参与度和问责能力等）、智慧经济（通过培养创业、创新、APP经济和开放数字经济之类的新生产力等）、智慧出行（通过创造智能交通系统和高效、可互操作的多模式公共交通等）、智慧环境（通过促进可持续性和韧性以及发展绿色能源等）、智慧生活（通过改善生活质量、提高安全和保障水平、降低风险等）和智慧人民（通过提高公众知情水平、培养创新、包容、增强权能和参与等）。鉴于数据安全顾虑和计算机系统在黑客、崩溃和病毒面前的脆弱性，大量个人信息正面面临被滥用的风险。在这方面，法律框架可扮演关键角色，以提高数据保护水平，并在个人权利与公共利益之间达成合理平衡。

决策、区域管理工具和行政行为必须将共同发展愿景纳入考量。通过有效的参与式进程制定的发展愿景必须要不仅指导地方政府和部门机构的决策，而且指导其具体工作。此外，发展愿景应被纳入区域管理工具中，特别是中长期工具。在适当情况下，发展愿景应尽可能考虑全球议程的启示，并将地域管理与社会经济发展结合起来。

通过有效的参与式进程制定的发展愿景必须要既指导地方政府和部门机构的决策，也指导其具体工作。



从空中鸟瞰马拉松比赛期间的人群 © Dmitrijs Bindemanis / Shutterstock.com

2.2 基础设施和服务硬措施

2.2.1 交通与出行

交通是规划和决策的重要组成部分。随着城市化的持续,以及城市人口的增长和城市空间足迹的扩张,交通甚至将成为更加重要的优先事项。交通是城市集聚效应发生的必要条件,因为交通基础设施是城市居民获得集聚资源的必要条件。城市居民是通过交通网络与就业、资源和教育连接起来的。

交通和出行是《新城市议程》中的重要主题,特别是因为它们促进了城市与农村之间的联系,使人们能够“切实参与城市和人类住区的社会和经济活动”——《新城市议程》114。《新城市议程》建议并强调将交通和出行方案纳入城市总体规划,并推广众多交通和出行选择。此外,新城市议程建议:a)增加无障碍、可持续公共交通方式并开发非机动车交通选择;b)实施以公共交通为导向的开发;c)改善交通与土地利用规划之间的协调;d)开展城市货运规划,以便有效地获取产品和服务。**可持续发展目标11**鼓励世界各地的城市“向所有人提供安全、负担得起的、易于利用、可持续的交通运输系统,改善道路安全,特别是扩大公共交通,要特别关注处境脆弱者、妇女、儿童、残疾人和老年人的需要”——**可持续发展目标具体目标 11.2**。

城市连通性不仅是由基础设施投资和交通系统资本规划决定的,而且也是由土地利用规划和密度管理决定的(Cervero 2016)。《新城市议程》建议在国家、次国家和地方各级加强交通规划部门与城市和地域规划部门之间的协调——《新城市议程》117。如果空间规划在土地利用和交通投资两方面均不是以连通性为导向,那么城市将无法实现城市化能够带来的发展潜力。未来,随着预期拥堵的增加,这些挑战将愈发严峻。比如,到2030年,城市客流量将在2015年的基础上增加50%(人人享有可持续交通组织2017)。《新城市议程》还强调,作为出行和交通规划的组成部分,货物和货物运输也非常重要,且两者预计都将实现增长。例如,到2030年,全球货运量将增长70%,而在发展中国家,货运和出口过程的成本通常较高(人人享有可持续交通组织2017)。居民的生活质量及各个国家、地区和城市的宏观经济状况都取决于交通规划。

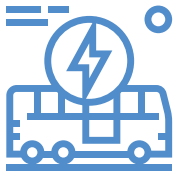
但是,相较于城市的高速增长,公共交通和道路网络的增速却仍然不够。现有交通系统已经年久失修,需要改造和扩建。例如,尽管作为全球最著名的交通体系之一,纽约市却声称还需要163亿美元的交通系统投资(Forman 2014)。在发展中国家,一些城市化住区需要从零开始发展其交通系统。《新城市

《新城市议程》建议并强调将交通和出行方案纳入城市总体规划,并推动多种多样交通方式的发展。

图25: 坦桑尼亚达累斯萨拉姆蓝色轮渡上的乘客



示意图20: 交通与出行



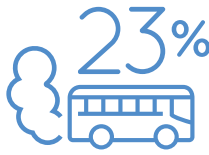
硬措施 交通与出行



到2030年,全球客流量与2015年相比将增加50%。



到2030年,全球货物运输量将增长70%。



交通部门贡献了全球能源相关温室气体排放总量的23%。



每年有124万人死于道路交通事故。

原则



连通性

交通和连通性能够使所有居民享受集中资源和城市集聚效应。



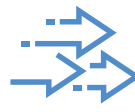
经济发展

经济部门的发展会伴随着城市内部和城市之间的连通选择而发生。



土地利用

土地利用规划必须伴以交通网络的开发。



交通公平

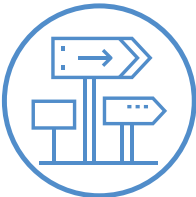
进行交通公平规划,特别考虑被忽视群体的需求和体验。



农村地区

城市交通应尽可能延伸至农村和城郊地区。

示例行动



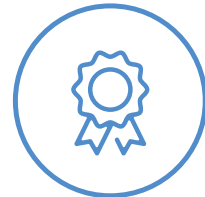
路权

在城市扩张过程中,应保留路权和交通网络发展空间。



走廊规划

总体规划和交通走廊规划可为交通领域投资提供综合愿景。



公平享有

制定为穷人提供交通服务的政策,包括基于收入比率提供交通补贴或设置交通成本上限的政策。



价值捕获

土地价值捕获和以公共交通为导向的开发能够为新建基础设施提供资金来源。



多个核心

将经济发展努力集中在城市核心区外部,以降低拥堵程度。



韧性

开展灾害韧性规划。

议程》鼓励“国家、次国家和地方各级政府开发和扩大融资手段,使其能够改善交通和出行基础设施和系统,如大众捷运系统、综合运输系统、航空和铁路系统、安全、充足和适当的步行和自行车基础设施以及交通运输系统的技术创新”——《**新城市议程**》118。

随着交通系统投资继续增加,规划人员还应意识到,交通规划过程中可能也存在着不平等,因为残疾人、妇女、儿童和低收入居民可能没有得到充分考虑,或未被纳入交通系统规划,导致城市交通网络不够包容,或没有考虑这些个别群体的需求(人人享有可持续交通组织2017)。比如,由于育儿和家庭需求,妇女出行的次数通常比男性多。在发展中国家,她们以步行方式出行的可能性更大,因为她们的交通方式有限,在出行方面优先级更低,家庭收入更少且面临骚扰风险(Rivera 2007)。

当今世界的交通网络还存在若干消极外部效应。依赖私家车出行导致了污染、空间隔离、商品和服务获取不平等及道路安全问题导致的伤亡等问题。公共交通系统比私家车更为安全。私家车旅行是最不安全且最为昂贵的出行模式之一。坐公共汽车出行的人比坐私家车出行的人安全10倍。约40-50%的道路交通事故发生在城市区域,而发生在发展中国家的比率则更高,因为那里的道路配置和交通模式不规则性更高且难以掌控。根据世界卫生组织(2020)的数据,全球每年约有135万人死于道路交通事故。

《新城市议程》还强调,应尽可能生产和使用可再生和负担得起的能源,以减少低效出行、拥堵、空气污染、城市热岛效应和噪音所致的资金、环境和公共卫生代价,从而发展“可持续和高效率的交通基础设施”,这是非常重要的——《**新城市议程**》54。在全球范围内,许多城市都面临空气污染的挑战,而这个问

《新城市议程》还强调,应尽可能生产和使用可再生和负担得起的能源,以减少低效出行、拥堵、空气污染、城市热岛效应和噪音所致的资金、环境和公共卫生代价,从而发展“可持续和高效率的交通基础设施”,这是非常重要的——《新城市议程》54

图26: 埃及开罗的空气污染



题部分是因为使用汽车造成的(见图26)。在世界上40%的国家,交通都是能耗最高的部门,这意味着交通问题与温室气体排放及气候减缓相关。2013-2040年间,交通部门的排放量预计将增加40%。因此,发展低排放公共交通系统也关系到气候变化的减缓。目前,交通贡献了全球能源相关温室气体排放总量的23%。除温室气体排放外,汽车排放造成的污染还会对公路和主干道附近的居民产生严重的公共健康影响。比如,据新德里的一项研究估算,该市及其周边地区的机动车污染每年造成了约7350-16200例非正常死亡和600万哮喘病例(Goel和Guttikunda 2013)。

与《新城市议程》一样,可持续发展目标11也与这个案例及世界各地的空气质量担忧相关。该目标描述了这个公共健康问题的规模:在城市区域,每10人中就有9人吸入了

超过世界卫生组织建议量的颗粒物(联合国可持续发展目标)。随着发展中国家财富的增长,步行、骑行和摩托车出行正日益被汽车出行所取代,这增加了污染和排放,鼓励了没有私家车就难以驾驭的发展,并降低了城市的总体安全水平(Hong等2015)。到2050年,全球机动车数量预计将增加到26亿,其中大多数增长将出现在中国和印度这样的发展中国家(Cervero 2013)。可持续发展目标具体目标11.2特别呼吁发展人人享有的可持续交通。这个目标不仅本身很重要,而且对其他可持续发展目标也很重要。比如,保障充分的粮食安全——可持续发展目标2、教育和上学——可持续发展目标4及其他目标都取决于交通网络(人人享有可持续交通组织,2017)。图26显示的是达累斯萨拉姆街头的繁忙交通景象,充分说明了快速公交(BRT)系统相对于传统公交的优势。

可持续发展目标具体目标11.2特别呼吁发展人人享有的可持续交通。这个目标不仅本身很重要,而且对其他可持续发展目标也很重要。

图27: 坦桑尼亚达累斯萨拉姆的快速公交系统



© Julius Mwelu / 联合国人居署



原则

交通和连通性对于实现其他若干发展目标非常重要。没有获得集聚资源的能力，城市就不可能产生惠及所有居民的集聚效应。生活在城市边缘、因此无法获得良好交通网络的低收入工人无法体验因城市化而改善的生活质量。比如，针对印度城市边缘地区开展的一项研究得出了以下结论，即如果要让城市周边居民获得其所需资源，城市与农村地区之间的交通和连通性都需要极大改善(Narain和Nischal 2007)。对波哥大城外阿尔托斯德卡祖卡(Altos de Cazucá)地区城市边缘社区进行的一项研究描述了当地居民的生活状态：他们的交通选择极其有限，因此不得不牺牲时间和安全，通过非正式交通方式获取基本服务。在偏远地区无法获得靠近城市核心区的经济机会和公共服务的情况下，社会排斥现象也会乘机出现(Hernandez和Titheridge 2016)。

经济部门的发展与城市内部和城市之间的连通选择相关，而且会伴随着相关的连通选择发生。产业发展可得益于交通的推动，因此进行交通投资时，城市应对产业和经济发展问题做到深思熟虑。比如，哥伦比亚道路网络的发展催生了轻型制造业的发展；与此同时，在中国城市，城市内部的公路发展促进了服务业的去中心化，而铁路发展则促进了工业的去中心化(人人享有可持续交通组织2017)。此外，发展中国家每进口1美元商品而支付的全球运输费要比发达国家高40-70%(人人享有可持续交通组织2017)。这种情况同样存在于发达国家。例如，在美国明尼阿波利斯，各经济部门因获取其商品/服务所需的交通方式的不同而存在差异(Fan和Tilahun 2014)。

土地利用规划必须伴以交通网络的开发。尽管交通投资对城市非常重要，但如果没有适当的土地利用规划，交通基础设施投资不一定能提升连通性和所有城市居民的生活质量以及城市繁荣。发展中国家的城市通常比北美和欧洲城市密度更大，但随着城市的扩张，它们的密度正以高于发达国家城市的速度下降。这意味着，生活在服务稀缺区域的人与资源之间的距离更加遥远了。交通网络的范围必须扩大，以覆盖密度正在下降的城市(Cervero 2013)。土地利用和交通规划可同时予以考虑：为适应城市的土地利用特征或变化情况，交通规划可进行调整，或为了契合新交通网络的需求，土地利用也可以进行变更和加密。下列四种模式有益于城市发展，可予以考虑：1) 适应型城市模式，即利用填充及其他加密措施规划交通基础设施的引入；2) 适应型交通模式，即建设交通基础设施时考虑城市布局，即便是在低密度城市形态的情况下；3) 强大核心城市模式，即为了优先发展经济，城市致力于打造强大内核，而交通网络则集中在这些核心区域；4) 混合模式，即交通枢纽同时存在于若干高密度核心区域，但低密度郊区和远郊地区仍有可用的交通网络(Beatley和Wheeler 2014)。

进行交通公平规划，特别考虑被忽视群体的需求和体验。交通规划通常无法平等地服务于所有群体。比如，美国洛杉矶市曾投资兴建了一个城市轨道交通系统，将郊区居民与市中心连接起来。但是，该市的巴士服务却存在投资不足的问题。因此，巴士乘客们成立了一个联盟，呼吁政府拨款改善公交服务，公交车是在城市核心区贫困阶层中的使用较为广泛的交通方式(Grengs 2002)。交通投资并非仅惠及其自身的社会产品，最贫困和最边缘化群体从交通服务中获得的利益其实是最大的。赛维罗(Cervero 2013)认为，与轨道和有轨电车系统相比，巴士系统可能更适合较贫困及其他被孤立的群体。

城市交通不仅包括城市内部的交通方式，而且还包括城市之间及通向农村和城郊地区的交通方式。如果没有城乡联系更广阔的视野，城市边缘地区将无法实现必要连通，特别是在那些农民大规模进城的国家。比如，阿科云路(Akkoyunlu 2015)坚称，在经济发展规划背景下，城乡结合区域应作为区域行政单位存在，因为这是城乡之间进行贸易和

产业发展可得益于交通的推动，因此进行交通投资时，城市应对产业和经济发展问题做到深思熟虑。

知识交流的唯一手段。在发展中国家,这种交流活动可能是实现减贫目标的关键。

示例行动

在城市扩张过程中,应保护路权和交通网络发展空间。交通网络的扩张速度可能赶不上城市扩张的速度。在发展中国家,城市的向外扩张通常都是非正式扩张,在这种情况下,城市至少应该为发展公共服务和未来交通网络而保护路权。

总体规划和交通走廊规划可为交通领域投资提供综合愿景。由于交通有助于实现经济发展和生活质量改善相关的众多目的,因此包含土地利用规定的总体规划有助于这些发展目的的实现。比如,在约旦,首都安曼2008年的总体规划就倡导高密度混合用途开发,其具体途径包括明确增长中心,强化部分走廊的开发,提供安全高效的公共交通服务等(Cervero 2013)。

制定为穷人提供交通服务的政策,包括基于收入比率提供交通补贴或设置交通成本上限的政策。设置交通成本上限的交通费用减免项目或政策有助于确保穷人也可享受重要服务。家庭在交通和通勤上的支出不应超过其总收入的10-15%(Cervero 2011)。

土地价值捕获和以公共交通为导向的开发能够为新建基础设施提供资金来源。一般而言,公共交通、骑行和步行等通勤方式必须要在高密度地区才会体现高效率(Pojani和Stead 2015)。以公共交通为导向的开发或围绕交通基础设施开展的填充发展是这个问题的解决方案。在这种解决方案中,基础设施投资通常伴随着土地用途的变更,而因此产生的价值可能会被城市所捕获。以交通为导向的开发已在若干地方付诸实践。比如,在香港,大规模轨道运输(MTR)交通网络就利用政策撬动了交通投资创造的价值,从而为交通系统的扩张提供了资金支持。政府以“铁路建设之前”的价格出售公共土地使用权,而在交通及开发商融资建设项目竣工后,又以“铁路建设之后”的价格出售土地,以回收交通投资成本(Hong等2015)。

将经济发展努力集中在城市核心区外部,以降低拥堵程度。发展中国家的城市通常是围绕城市核心区的单个而非多个就业中心展开的。其中,前者通常被称为单中心发展模式,而后者则被称为多中心发展模式。因此,连接城市核心区的交通往往高度拥挤,交通设施严重不足(Cervero, 2013)。

开展灾害韧性规划。自然灾害会直接损害发电和交通基础设施,在中低收入国家,每年因此造成的损失在180亿美元左右。交通系统应能应对突发事件,其设计、融资和维护应与气候适应和应急准备体系相符,以确保其可行性。

交通系统应能应对突发事件,其设计、融资和维护应与气候适应和应急准备体系相符,以确保其可行性。

2.2.2 能源

除住房、供水、卫生、教育和交通部门外，《新城市议程》还提到了能源部门。《新城市议程》强调了可再生和负担得起的能源的重要性以及能源分配公平的问题。它提到所有人的能源需求，“特别是必须考虑到穷人和非正规住区居民”——《新城市议程》54。此外，它还承诺鼓励政府“开发可持续、可再生和负担得起的能源以及节能建筑和建造方式；承诺促进节能和提高能效，这对于减少温室气体和黑碳排放、确保可持续消费和生产模式、促进创造新的体面就业机会、改善公共健康和降低能源供应成本至关重要”——《新城市议程》75。

对城市规划者和层级较高的政府而言，能源仍是重要问题。目前，城市区域的能耗约占全球能耗总量的三分之二（国际可再生能源署，2016）。其治理涉及城市职能范围内的若干议题，包括区划、建筑规范、公共设施和资产、个体商户和住宅所有人参与能源规划等等。不仅对城市很重要，能源还与减排、气候适应和极端天气状况相关的区域和国家目标相关。

电力供应的可靠性、系统低效或不可靠带来的经济及安全后果涉及多个层级的政府。同样，公共健康和生活质量问题也与能源问题高度相关：化石燃料燃烧产生的污染和排放会造成重大公共安全威胁。在全球范围内，液态燃料（主要为石油）是主要能源形态。2019年，RFF (2019) 估计称，28-32%的全球能耗都来自于这一能源形态（Aldana、Newell和Raimi, 2019）。如果没有雄心勃勃的气候减缓政策目标，到2040年，全球能耗预计将增加20-30%，而其中化石燃料的消耗将以最快的速度增长。尽管欧洲和北美的能源消耗变化相对平缓，但像中国和印度这样的高速发展国家将推高全球能源消耗总量（Aldana、Newell和Raimi, 2019）。鉴于能耗的这种高速增长，城市将不得不考虑其当前和未来建筑存量，以及激励并在当地部署可再生能源和清洁能源的方式方法。



原则

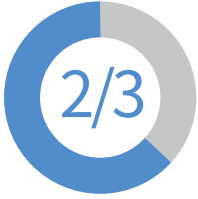
建模、数据收集和长期规划是能源效率和保护规划的重要组成部分。这些工作涉及拥有不同目标且不一定能够协调运作的多个部门。如果要减少能耗，城市就要考虑包括住房、主要产业和商业活动、交通和公共设施在内的各个部门的能耗。城市应对各个部门的能耗进行分析，以确定各部门内降低能耗的具体路径。逐步路径有助于确保城市不偏离正轨并实现长期目标。城市应考虑不同分析范围涵盖的细节。比如，多部门综合研究可能需要大量资源，而对多个部门进行粗略梳理的方式将是更为可控的分析。城市还可选择对单个部门或其内部运作进行研究来启动能源审计过程。支持能源审计的资源有多种。例如，世界银行发布了面向政府的《能源部门管理评估方案（ESMAP）》，其中就有用于各类评估的指导。在选择拟评估部门时，政府还应考虑所选部门对行业实践的影响程度，以及相关研究和政策干预从哪里介入才会产生最大影响（世界银行，2014a）。

《新城市议程》强调了可再生和负担得起的能源的重要性以及能源分配公平的问题。

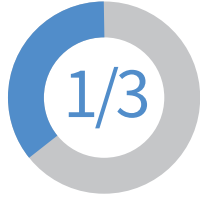
示意图21: 能源



硬措施 能源



城市在全球能源利用总量中的占比高达2/3。

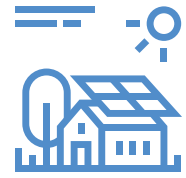


1/3的全球能耗由石油造成。

全球能耗将增加

20-30%

缺乏雄心勃勃的气候减缓政策。



全球5%的能源由可再生能源提供。

来源:国际可再生能源署, 2016年《城市可再生能源》;未来资源研究所, 2019年《全球能源展望》。

原则



建模和数据

建模、数据收集和长期规划是能源效率和减排规划的重要组成部分。



能效措施

能源效率能够降低能源成本,同时改善存量建筑、电力稳定性和气候韧性,从而惠及那些生活在贫困线以下的人群。



土地利用

能效体系与当前和规划土地利用模式有关。



地方治理

地方治理对于鼓励居民个人和行业的行为变革非常重要。

示例行动



制度管理

精简机构,明确中央、区域和地方政府在电气化和能源管理方面的职责。



社区能源规划

制定社区能源规划。



性能标准

制定绿色节能建筑性能规范和标准。



改造

开发建筑改造激励项目。



城市可再生能源

开发融资机制,推动城市开展可再生能源投资。



非正式区域

在非正式区域,改造项目应将电气化和能源规划纳入其改造内容。



公共采购

为公共物业制定公共采购方案和标准。

能源效率能够降低能源成本,同时改善存量建筑、电力稳定性和气候韧性,从而惠及生活在贫困线以下的人群。能效措施让城市有机会节省资金、减少碳足迹并有效改善最贫困居民的生活质量。例如,改善劣质存量建筑、提高其供暖供冷效率还可给生活在维护不善老旧建筑物中的人带来室内空气质量和公共健康方面的效益(Bouzarovski, 2014)。在电力供应公认不可靠的地区,提高电力供应的可靠性能够改善社会关系,并增加可用于完成家务和学习活动的时长(Haines等, 2007)。

能效体系与当前和规划的土地利用模式有关。土地利用和城市布局会影响城市实施能效措施并部署可再生能源的能力。例如,低密度城市可得益于分布式能源资源的融资和部署,而高密度城市则可实施更具综合性、区域性的供暖和制冷系统(国际可再生能源署, 2016)。

地方治理对于鼓励居民个人和行业的行为变革非常重要。尽管城市可能不具备管理区域或全国性的能源生产和传输系统的能力,但它们在辖区居民和商业实体实施能源使用、能源效率和可再生能源相关教育方面却具备独特的能力。地方官员还与行业主体和居民个人建立了更为直接的关系,因此在鼓励高效能源行为方面更具优势。此外,他们还能就激励和补贴项目开展宣传教育活动,从而推动改造的实施和更好的能源管理实践(国际可再生能源署, 2016)。

示例行动

精简中央、区域和地方政府机构,明确其在电气化和能源管理方面的职责。如果城市和区域政府都在追求提高电力供应可靠性、能源效率和可再生能源部署,那二者之间可能会出现职责交叉且厘不清的现象,特别是在涉及私营公用事业实体的情况下。例如,在20世纪90年代的德里,城市周边地区就没有明确的服务供应商,因为政府给农村地区指定了一家公用事业单位,同时又给城市地区指定了另一家公用事业单位,却没有考虑不属于这种明确界线的城郊居民(Singh等, 2015)。

制定社区能源规划。社区或城区一级的能源规划能够服务于多重目的。通过这种规划,街区或社区能够获得其能源系统的自主权,同时还能从能源效率和可再生能源供应商那里获得更低的能源购买价格。社区级规划也可聚焦于极端天气的适应。比如,街区级微电网不仅能使街区节省资金,而在断电期间还能为街区提供备用电力。

制定绿色节能建筑性能规范和标准。发达国家的许多城市都有针对能源效率和使用量身定制的建筑规范,但发展中国家的建筑规范往往并没有执行得那么严格,且城市往往并不具备为其存量建筑制定适当规范所需要的知识基础或专业技能。高速城市化还意味着,发展中城市的建成环境目前正在快速扩张,且未来仍将继续增加。因此,采用高效能源实践的建筑极其重要。目前,多个国际项目能够在这一过程中为发展中城市提供协助,包括世界资源研究所的建筑效率加速器中心和世界银行的城市能源效率转型倡议。

能效措施让城市有机会节省资金、减少碳足迹并有效改善最贫困居民的生活质量。

开发建筑改造激励项目。这些项目通过激励房屋所有者和企业所有者改造其住房和商业机构的方式开展工作。改造项目不仅能协助房主和企业减少其能源消耗总量，而且能督促其实施高效能源实践和行为。对低收入居民而言，改造还可改善供暖和制冷功能，从而有利于总体健康和生活质量，特别是对那些住在劣质存量住房中的人而言。

开发融资机制，推动城市开展可再生能源投资。用于促进成本节约的绿色循环基金就是这类融资工具的例子之一。之所为被称为“循环”基金，是因为其节省出来的资金中有一部分被用于基金补充，从而使其能够重新投资于未来能效项目。

在非正式区域，贫民窟改造项目应将电气化和能源规划纳入改造内容。例如，在孟加拉国，居住权的提供和土地规范化是与电气化同步进行的。政府应为非正式居民正式参与能源公用事业提供利益，因为对于已经很穷的居民来说，非法或非正式接入能源系统可能会更便宜(Ackom等, 2015)。

为公共物业制定公共采购方案和标准。采购政策可进行更，以侧重于能源高效采购，而非最低价格选择。

2.2.3 固体废物

《新城市议程》鼓励投资于保护性、可获取且可持续的基础设施和服务体系，以开展供水、卫生、污水和固体废物管理。它声明支持“废物处理决策下放，推动普及可持续废物管理系统”，强调“使废物制造者和生产者参与城市废物管理系统的融资”、从而减缓废物制造的社会经济影响并提高废物回收利用率的生产者责任计划非常重要。《新城市议程》122。可持续发展目标11宣称，城市应追求环境可持续性，通过改善废物管理减轻其负面影响——可持续发展目标具体目标11.6。

城市废物会产生重大后果，而固体废物更是城市化过程中的一个紧迫问题，因为它涉及公共健康、土地利用和气候减缓(见图28)。到2050年，固体废物产量增速预计将超过人口增速的两倍以上。在全球范围内，每年约有20亿吨固体废物产生，而其中约三分之一没有得到可持续管理。固体废物排放的二

氧化碳多达16亿吨，占全球排放总量的5%。在废物管理和处理方面，低收入发展中国家正疲于应付，而它们的城市在废物管理上花费了大量预算，其比例约为高收入城市平均支出比例的5倍。此外，低收入国家约90%的废物都是以露天倾倒或焚烧的方式处理，而不是正式收集和处理的。但是，低收入国家的废物收集率已从22%显著上升到了39%(Bhada-Tata等, 2018)。

尽管如此，高收入国家的人均废物产量却是最大的。这些国家的人口仅占全球人口总数的14%，但产生的废物却占全球废物总量的34%。如果不采取重大行动，高收入国家的人均废物产量到2050年将增加19%；这一增速要低于发展中国家的预计增速，在发展中国家，人均废物产量预计将增加40%。撒哈拉以南非洲地区、南亚、北非和中东地区的废物产量增长迅速。在这些地区，一半废物都是以露天倾倒的方式处理的。在高收入国家，约三分之一的废物通过回收和堆肥等方式得到了利用。土地利用方式对于固体废物的处理至关重要，因为城市在高密度区域收集废物花费的资源相对较少。但是，密度极高的城市也要考虑为废物处理和处置提供土地这个问题。约37%的废物是以填埋方式处理的，露天倾倒的约占废物处理总量的三分之一，而剩下的要么被回收利用，要么被焚烧(Bhada-Tata等, 2018)。

《新城市议程》鼓励投资于保护性、可获取且可持续的基础设施和服务体系，以开展供水、卫生、污水和固体废物管理。

示意图22: 固体废物

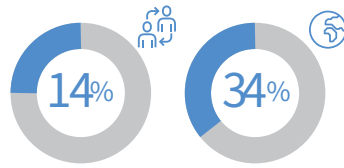


硬措施 固体废物



20亿的1/3

每年,全球产生的固体废物都没有得到可持续处理的吨数。



高收入国家的人均废物产量最高。他们的人口占全球总量的14%,但产生的废物却占全球总量的34%。



在低收入国家,90%的废物都是倾倒或焚烧处理的。

原则



意识

最大限度地减少废物,形成分离可回收废物、再利用及无害化处理意识。



机构能力

固体废物管理需要能做好收费管理和执行相关法规的机构能力。



包容废物处理工作者

制定包容废物处理工作者的政策,为其寻找替代就业和/或将其纳入现有制度安排。



筹集资金

地方政府应能为环保型废物管理筹集足够资金。

示例行动



食物损失类垃圾

为避免形成食物损失类垃圾,除推动行为变革外,还应建立面向农业生产者的行业支持网络。



可变费用

可考虑向家庭和商业机构收取不固定的费用,以减少废物生产。



资金支持

设立国家级和区域级基金,支持运营困难的城市建设基础设施和管理收入。

在发展中国家,大部分的固体废物管理是由手工拾荒者(或称保护工作者、捡破烂的人或捡垃圾的人)完成的。专栏17描绘了南非拾荒者的工作情况。这些“隐形”环境工作者收入微薄,没有社会保障,受主流社会歧视,工作环境不卫生不健康,且自尊感较低。他们在全世界范围内的分布或对固体废物管理经济的贡献情况都不得而知。据全球拾荒者组织估计,全球约有410个拾荒者成立的机构(全球拾荒者联盟)。在这些机构中,约27%在巴西,21%在印度,12%在哥伦比亚。印度一项估算数据表明,截至2017年,该国共有150-400万名拾荒者(Dandapani, 2017)。但是,这些数字可能低估了实际情况。巴西估计该国共有约40到50万名拾荒者,贡献了该国废物经济总量的约90%(De Miranda, 2016)。这些拾荒者的某些活动需要禁止,而其他一些则需要被替代或正规化。目前,巴西已采取措施制定包容这些工人的政策。

 原则

最大限度地减少废物并形成对废物进行分类、形成以环境友好方式对其进行回收、再利用和处理的意识非常重要。由于城市区域的社会和文化多样性,城市居民往往会以“只要不是倒在我家后院就可以”的心态处理固体废物。将废物随意扔在路边、河边或湖边是一种很常见的废物处理方式。因此,树立最大限度地减少废物并通过环卫公司对废物进行分类处理的意识非常重要。这种做法能够赋予城市社区积极参与并在开发倡议中发挥独特作用的能力。

固体废物管理需要中央或城市一级具备机构能力,以做好收费管理并执行相关法规。这一职能不能外包给私营部门主体,否则将需要额外监管。例如,对巴基斯坦城市区域固体废物收集进行的一项研究就很能说明问题:该国城市的固体废物管理政策似乎很少,立法极度缺失(Ahmed等, 2007)。对马来西亚和印度固体废物管理进行的梳理发现,尽管两国都有废物收集和露天倾倒相关监管政策和立法,但当地利益相关者——包括公共部门的执法机构和私营部门的商业主体——都没有很好地执行这些规定(Abas和Wee, 2014)。加纳也没有固体废物管理相关政策,但以公私合作方式成立了一个公司,以推动废物管理。该公司服务范围仅限于收集

固体废物管理需要中央或城市一级的制度能力,以归集和管理收入并执行相关法规。

图28: 加纳海岸角的固体废弃物倾倒地(左)和正在进行垃圾分类的拾荒者(右)



专栏17: 废弃物管理过程中的拾荒者: 以南非奥迪莫特尔地区为例

南非西北省的奥迪莫特尔 (Odi Mortele) 地区包括腾巴 (Temba)、加兰库瓦 (Ga-rankuwa)、马博潘 (Mabopane) 和温特维尔德 (Winterveld) 等城镇。这些城镇在南非种族隔离期间都是郊外住宅区。该地区总人口为149068人, 年增长率为3.5%。该地区总面积为3566平方公里, 其中仅30%为城市区域, 但集中了70%的人口。贫困率平均为45%。生产垃圾的家庭总数为32557个。

挑战 因此, 对有序的废弃物处理的需求成了该地区的一项重点工作。为实现该目的, 首先要识别所有未受管控的废弃物倾倒场所。此外, 还要分析废弃物类型, 包括废弃物总量和产生来源。目前的法规并不鼓励拾荒者前往废弃物倾倒场所拾荒。除禁止拾荒者这一条外, 其他所有法规和技术要求都得到了遵守。

行动 每一处未受管控的倾倒场所都接受了污染状况及其环境影响方面的适当调查。省政府的主要目标是建立注册废弃物处置场所, 对其进行有效管理, 并在此过程中对拾荒者进行安置。在上述城镇, 省政府明确了进行适当废弃物管理的需求, 并为其提供了财政支持。为协助这一过程, 政府还专门委派了一名工程师。作为咨询人员, 该工程师不仅提供了专业技术, 而且对全过程进行了监测。城市则在识别当地问题方面提供了协助, 并提供了政治支持。

在解决拾荒者问题方面, 政府采取了下列措施: 1) 识别拾荒者群体的领导者。这些领导者负责维护拾荒者群体的秩序, 并充当了拾荒者与场所运营者沟通的发言人。2) 提供清洁饮用水和厕所设施。3) 提供医疗保健和教育设施。福利机构也受邀对垃圾填埋场进行定期走访。

影响 在社会上最受漠视的拾荒者也被纳入了废弃物管理过程。拾荒者减少了运往垃圾填埋场的废弃物总量, 并改善了这一过程。

在升级未受管控的废弃物处理场之前, 人们对这些行为造成的环境影响通常都视而不见。这些地方的废弃物被随意倾倒, 遍地都是。整个废弃物处理场都臭气熏天, 人和动物都深受其害。马博潘 (Mabopane) 的废弃物处理场不仅规模大, 而且臭不可闻, 丑陋不堪。此外, 它还在污染流经其旁边的一条小溪。随着城镇的发展, 居民区正在向这个废弃物倾倒点逼近。

如今, 该地区已经有了系统的家庭废弃物收集服务, 且能够在受控条件下对废弃物进行处理处置。这个废弃物处理场最终被关闭, 变成了一个公园, 附近的儿童——包括拾荒者自己的孩子——都会来这里玩耍。拾荒者现在工作的地方清洁干燥, 不再像以前那样臭气熏天了。这是工作环境的巨大改善。作为一个群体, 拾荒者终于能够表达自己的愿望和关切, 并实现自己的目标了。他们感受到了社会的接纳, 而且能够用上安全的饮用水、厕所、医疗保健和教育服务了。通过老主顾, 他们为自己的产品创建了一个活跃市场。1994年3月至1999年6月的记录显示, 马博潘 (Mabopane) 垃圾中转站的月均废弃物接收量为4430立方米, 加兰库瓦 (Ga-rankuwa) 中转站为4270立方米, 而腾巴 (Temba) 中转站为2205立方米。拾荒者将这些废弃物的进站量减少了40%。该项目清洁了环境, 避免了河流和地下水的污染。该项目是建立在省政府、地方议会、私营部门和拾荒者之间的伙伴关系基础上的。

来源: 联合国人居署

和处置公共垃圾箱中的垃圾，而家庭垃圾是由地方当局负责的。但是，由于财政和监管角色有限，地方当局并不具备充分收集家庭垃圾的能力。除制定政策和法律并负责其执行和实施外，政府还要有征缴费用和管理收入的能力，以发展垃圾收集和转运服务。

固体废物管理政策应将废物工作者包括在内。寻找替代性就业或将这些工作者纳入现有制度安排非常重要。固体废物管理过程中的大部分工作都是由拾荒者或捡垃圾的人完成的，他们是在非正式市场经济中对废物进行分类和回收利用的。

地方政府应能动员足够的内外部投资，以开展环保型废物管理。案例研究表明，没有充分的财政和制度放权，推动公平、负担得起的固体废物管理是不可能实现的，而最终损害的将是公共健康和环境。《新城市议程》支持下放废物处理决策权——《**新城市议程**》122；这种方法要求遵循成功案例的路线，实施下放制度安排。

示例行动

为避免食物损失类垃圾，除推动行为变革外，还应建立面向农业生产者的行业支持网络。在低收入国家，食物垃圾之所以会发生，是因为整个供应链上存在诸多局限（Bennett、Buzby和Hodges, 2011）。为解决这个问题，可为小规模农场主提供信贷支持，使其得以购买相对较新的基础设施和技术，同时可创建支持网络和行业团体，共同应对该问题。

可考虑向家庭和商业机构收取不固定的费用，以减少废物产生。在发达国家，城市拥有管理更先进收入归集系统的能力。在这些先进系统中，个人和商业机构是根据其废物产量缴费的，而不是适用统一费率。韩国和一些发展中国家都实施了这种做法（Lah和Park, 2015）。

《新城市议程》支持下放废弃物处理决策权——《新城市议程》122

图29: 埃塞尔比亚哈拉尔地区 (Harar) 居民排队取水



设立国家级和区域级基金，支持运营艰难的城市建设基础设施并管理收入。在全球范围内，固体废物仍属于地方管理的问题，因为许多规模较小的城市可能不具备自行筹资或发行债务以支持其废物管理基础设施建设的能力。此外，它们可能也不具备管理收入或开展长期规划并做出采购决策的机构能力。国家层面成立且除财政援助外还拥有技术协助的大规模基金可帮助城市发展管理其固体废物产出的能力。比如，印度的“清洁印度运动 (Swachh Bharat Mission)”就为全国4000多个城市提供了资金支持 (Ghosh, 2016)。

2.2.4 水与卫生

在水与卫生战线上，《新城市议程》强调，“促进对水、个人与环境卫生、污水、固体废物管理、城市排水、减少空气污染和雨水管理方面保护性、便利和可持续的基础设施和服务提供系统进行适当投资，以提高水灾到来时的安全性，改善卫生，确保人人享有和公平使用安全和负担得起的饮用水以及人人享有适当和公平的环境卫生和个人卫生，消除随地便溺现象，并特别注意妇女、女童和弱势群体的需求和安全”非常重要。——《**新城市议程》119**。在管理水与卫生部门方面，《新城市议程》承诺发展水与卫生公用事业部门的能力，使其能够运行可持续水管理系统，包括对城市基础设施服务进行可持续养护，以消除不平等现象并“促进人人享有和公平使用安全和负担得起的饮用水以及人人享有适当和公平的环境和个人卫生”——《**新城市议程》120**。**可持续发展目标11**与旨在改善城市固体废物管理的这一承诺相符——**可持续发展目标具体目标 11.6**。

本领域已经取得了进展。自1990年以来，超过三分之一的全球人口已经能够获得安全饮用水源，总人数达26亿 (联合国儿童基金会和世界卫生组织, 2015)。目前，全球仍有约6.63亿人在使用未经改善的饮用水源，而其中大部分生活在撒哈拉以南非洲地区和南亚地区。改善后的饮用水源获取情况也因地区的不同而存在差异。在城市环境中，城市周边地区与较为富裕的城市核心区街区之间在供水、水管理和卫生服务供应等方面仍然存在着巨大差距。据估算，如果要填补基础设施缺口并实现供水服务的全球覆盖，其成本将介于1160亿美元至2290亿美元之间。该成本估算与**可持续发展目标6**——“为所有人提供水和环境卫生并对其进行可持续管理”——高度相关。由于许多城市目前仍无法为所有居民提供基本服务，因此在有能力资助、规划和实施更先进系统之前，非管网解决方案可能是解决城市周边地区相关问题关键的第一步。图29显示，埃塞俄比亚哈拉尔镇居民正在公共水管取水。

废水管理一直都是许多发展中国家面临的一大挑战。在全球范围内，只有20%的废水得到了处理，而其余则全部排入了水道，造成了健康、环境和气候相关危害 (世界水资源评估计划, 2017)。在高收入国家，约70%的城市和工业废水得到了处理。在中上收入国家，处理率降到了38%，而在中低收入国家，则降到了28%。在低收入国家，这一比例仅为8%。

在非洲，废水处理方面的主要挑战是缺乏收集和处理基础设施，导致原本就已匮乏的地表和地下水资源也受到了污染。在亚洲和太平洋地区，城市和地方政府通常缺乏执行环境法规需要的人力和财力资源。因此，维护水处理基础设施和服务仍是一大问题。在印度，78%的污水仍未得到处理 (Down to Earth, 2016)。该报告建议为城市和地方政府管理城市废水并捕获资源效益提供更多支持。

在管理水与卫生部门方面，《新城市议程》承诺发展水与卫生公用事业部门的能力，使其能够运行可持续供水管理系统，包括对城市基础设施服务进行可持续养护，以消除不平等现象，并“促进人人享有和公平使用安全和负担得起的饮用水以及人人享有适当和公平的环境和个人卫生”——《**新城市议程》120**

示意图23: 供水和卫生



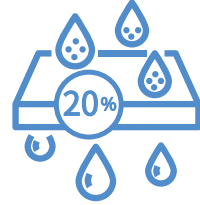
硬措施 水与卫生



自1990年以来,全球已有1/3的人口获得了安全饮用水。

1160-2290 亿美元

用于弥补全球用水基础设施建设的不足。



全球仅20%的污水得到了处理。

原则



投资

确保饮用水、卫生和污水管理服务全面覆盖还需要大量投资。



公众参与

水与卫生不仅属于基础设施投资,而且还必须让多个利益相关者参与。



土地利用

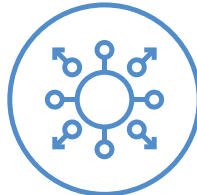
水资源规划应与土地利用相联系。

示例行动



性别包容

将女性纳入水与卫生规划工作。



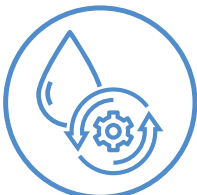
分散式系统

分散式系统可以提供服务,但从长期看,应谨慎考虑。



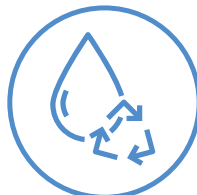
分散式处理

建立分散式处理方法综合系统。



综合性管理

综合性水资源管理要求在开展土地利用规划和遵循生态原则的同时进行可持续水资源处理。



再利用

考虑以适合个别城市及其依赖的水资源的独特方式重新利用废水。



原则

确保饮用水、卫生和污水管理服务全面覆盖还需要大量投资。除向国内外机构筹集资金外，还应通过用户付费原则和私营部门参与等方式为资金筹集提供充分支持。中央政府的政治意愿和承诺极其重要。请参见专栏18，了解斯里兰卡的一个水与卫生项目的案例。

水与卫生不仅涉及基础设施投资，而且还涉及必须让多个利益相关者参与的多个系统。除融资外，政府还应审慎考虑供水方面的制度安排，以确保最弱势群体不被落下。目前，在多个城市区域，饮用水是由工程部门负责监管的；卫生和污水处理通常属于第三产业，甚至不是水务系统的一部分。因此，开发系统性管理架构、以便在城市中心监测和实施这些服务非常重要。

水资源规划应与土地利用相联系。供水系统规划应考虑土地的工业、商业和住宅用途，以及工业对水源的潜在影响。此外，供水系统规划还应考虑生态因素，如绿色基础设施和生态系统的保护等 (Brikké and Vairavamorthy, 2016)。

在发展中国家，还应开展重大意识提升运动，以确保污水和卫生服务的社会接受度。



示例行动

将女性纳入水与卫生规划工作。在城市周边地区，女性通常是负责提供水的家庭成员。

分散式系统可以提供服务，但从长期看，应谨慎考虑。废水处理属于昂贵投资，城市可能没有相应资金或融资支持。分散式处理系统可以满足单个社区的需求，但应谨慎实施，因为分散式临时解决方案没那么容易监测，且仍需集中监督 (Massoud、Nasr和Tahrini, 2009)。

专栏18: 欧盟WASSER项目: 斯里兰卡东部住区水与卫生

挑战 当海啸袭击斯里兰卡东部海岸的城镇拜蒂克洛 (Batticaloa) 和卡尔穆奈 (Kalmunai) 时，超过500米长的供水和卫生基础设施也一同被摧毁了。在当地，清洁水源和厕所等基本设施原本就不达标，海啸过后，这些设施的状况极度恶化，极大影响了城市贫民、儿童、老年人和那些本来就已经生病的人们。

行动 在一连串以改善生活条件和对当地政府进行能力培训的项目中，斯里兰卡东部住区水与卫生项目 (WASSER) 排在第三位。项目采取的若干措施已被证明对当地水和卫生前景具有显著积极影响。首先，技术被包容性地纳入到了所有管理者的能力培训内容中，即便是在设施有限且仅使用当地可用的工具和材料的情况下。拜蒂克洛 (Batticaloa) 和卡尔穆奈 (Kalmunai) 的行政部门参与了关于引入新空间规划和管理技巧的各个层面，创建了最新的区域地图和地图集，以支持基于事实的环境和健康专题规划。第二项措施强化了参与，并树立了受益人的主人翁意识。纳入地方居民和少数群体的视角促进了公众在与地方政府合作中的参与，并获得积极反馈。

影响 项目通过提供凿井、雨水收集和卫生技能等方面的培训，创造了自我就业机会。在项目推动下，当地建设了500多个雨水收集池，50多座厕所，服务400个家庭的新自来水供水系统，以及支持1500多个家庭的设施。能力培训使得市议会和凿井人能够追求改善生计的机会。

来源: 联合国人居署

建立分散式处理方法综合系统。综合系统可用于多重目的,除供应饮用水之外,还包括供应农业用水这一目的。

采用综合水管理,即以可持续方式处理水资源、与土地利用规划同步进行且牢记生态原则的一种水资源管理方法。污染和水资源有限是发展中城市及其周边区域经常面临的问题。生态设计原则和稳健的土地管理可促使人们以更加全面的方式处理和传输水资源(全球水伙伴组织,2011)。

考虑以适合个别城市及其依赖的水资源的方式进行各种类型的再利用。潜在的再利用方式有多种,如用于农业灌溉、用于工业用水或用于补充地下水等。个别社区可能会有其独特需求,而这些需求应在规划过程中予以考虑(Capodaglio, 2017)。专栏19介绍了中国嘉兴市供水系统升级的努力。

采用综合水资源管理,即以可持续方式处理水资源、与土地利用规划同步进行且牢记生态原则的一种水资源管理方法。



专栏19: 中国石臼漾饮用水安全保障生态湿地

嘉兴市位于中国长江三角洲腹地,也是太湖流域平原地区的河网地带。

行动 嘉兴市政府在升级城市供水技术方面做出了巨大努力,并重点关注提升水质的相关研究。其控污方式已从工程导向向生态导向转变。因此,在中国,嘉兴在倡导建设人工生态湿地以改善水源质量这一实践上已经走在了全国前列。在该项目中,湿地内种植的水生植物在有效去除污染物并使净化后的水质达到国家标准方面发挥了主要作用。嘉兴的创新实践确保了当地居民的饮用水安全,促进了生态和居住环境的持续改善。这一做法还为世界各地面临同样问题——特别是饮用水微污染问题——的其他城市提供了一个有意义的解决方案。

2006年,中国科学院为嘉兴项目制定了一个对水源上游污染和水质情况开展彻底调查的技术方案。该方案利用了创新性水源控制技术,同时结合了多层次截污和生态根孔水质净化方法。嘉兴经济技术开发区管理委员会为项目建设提供了免费用地。2007年1月,石臼漾生态湿地建设项目在嘉兴正式动工。该项目位于取水口上游,在嘉兴市西北部的规划的一片楔形绿地内,占地1087平方公里。项目的主要内容是模拟人工/天然湿地,包括建设生态预处理、根孔净化和深度净化等三个功能区。在湿地水位变化的影响下,水中污染物被逐步分解,然后被植物和土壤根孔吸收。2007年末,土壤建模正式完成。2008年至2009年4月,所有支持项目——包括水生植物的种植——全部完成。

2009年6月,该项目全部竣工并投入运行。2011年12月,该项目被中国住房和城乡建设部(简称“住建部”)授予“中国人居环境范例奖”荣誉称号。与此同时,该项目接受了中国住建部组织的专家评审,成了一个国家级水资源示范项目。

该项目总投资1079万美元,其中119万美元来自中央人民政府,占总投资的11%。476万美元来自浙江省人民政府,占总投资的44%。484万美元来自嘉兴市人民政府,约占总投资的45%。嘉兴市经济技术开发区管理委员会为项目建设免费提供了1.1平方公里的土地。嘉兴市城乡规划建设管理委员会、嘉兴市水利局和嘉兴市环境保护局为项目提供了充分的行政和技术指导。

影响 石臼漾生态湿地项目不仅给嘉兴市,而且给周边郊野和相邻地区带来了各种影响。由于项目实施,嘉兴市农村地区居民全部喝上了安全的饮用水。此外,项目还改善了项目所在区域及周边地区的生态和居住环境,促进了房地产开发,并提升了土

地价值。

与此同时,嘉兴市的其他5个城镇和市辖区正积极学习石臼漾项目的经验。他们也在准备发展生态湿地,以进一步强化其可持续发展能力。

目前,饮用水安全保障生态湿地已经纳入嘉兴市的所有城市规划。这些湿地将得到可持续利用,从而惠及子孙后代。公众参与湿地建设和管理的过程进一步加强了公众的生态和环保意识,并强化了市民保护嘉兴母亲河的决心。

此外,嘉兴市还对其水源保护法规进行了进一步修订和完善。这个项目表明,中国政府正在树立将水作为宝贵、稀缺资源对待的意识。

来源:联合国人居署

2.3 软措施

2.3.1 文化

在一项前所未有的努力中，**可持续发展目标11**呼吁政府“保护和捍卫世界文化和自然遗产”，而以政府类型、支出和私人出资等标准分类统计所有自然和文化遗产保全、保护和保存方面的人均总支出(公共和私人)则是其倡导的衡量方法之一——**可持续发展目标11.4**。

同样，《新城市议程》也认可文化是“人类精神给养”的源泉，能够助力城市、人类住区和社区的可持续发展，并赋予其在发展倡议中发挥积极和独特作用的能力。

因此，《新城市议程》建议，“在推动和实施新的可持续消费和生产模式，从而促进负责任地利用资源和应对气候变化负面影响方面”，应考虑文化因素——**《新城市议程》10**。在采用包括总体规划、区划准则、建筑规范、沿海管理政策和战略开发政策在内的规划工具时，《新城市议程》将文化作为城市规划和战略的优先组成部分——**《新城市议程》124**。《新城市议程》倡导以创新和可持续方式利用建筑古迹和遗址，旨在通过审慎的恢复和适应性改造创造价值。除涉及古迹和历史建筑外，它还“在原住民和地方社区的参与下，通过利用新技术和工艺等，推广和传播有形和无形文化遗产知识，并保护传统表现形式和语言”——**《新城市议程》125**。

联合国教科文组织(UNESCO)将文化遗产定义为“一个群体或社会从先辈那里继承的、在当代得以维系且为后代利益而赠予的有形文物和无形属性的遗产”(联合国教科文组织)。除无形文化遗产外，这个定义还包括“物品”、“场所”和“建筑物”，确保了子孙后代的文化多样性。

在这些定义之外，文化活力的另一新来源是创意产业。尽管人们对何谓创意产业仍存争论，但联合国教科文组织将创意产业定义为“创意内容的创造、生产和传播”。博物馆和收藏品、行为艺术、视觉艺术和摄影、电影、电视和广播、设计和出版、建筑设计、报纸和杂志、游戏和书籍等都属于创意产业的范围。除上述类型外，联合国贸易和发展会议(UNCTAD)还将数字制造和新媒体作为单类列入了创意产业的范畴。截至2015年，全球创意商品市场的规模估值为5080亿美元。在世界范围内，前三大创意产业分别为电视、视觉艺术和媒体。2013年，全球创意产业创造了2.25万亿美元的收入，雇佣了2900万人(联合国贸易和发展会议，2019)。

在城市空间内部，文化和文化发展在多条战线上提供了现成的发展机遇。首先，发展中国家的许多城市都拥有以核心历史城区形式出现的有形文化资产。这些核心历史城区是城市文化和历史的源泉，为了后代的利益必须加以保护。它们通常包括大量老式住宅、历史建筑和公共空间，以及将这些遗迹交织在一起的独特城市设计模式。尽管资产众多，但在发展中国家，城市的历史城区往往处于衰败状态，且通常被穷人和非正式居民占据。这种衰败的共同原因，是人口特征的变化、城市内部的迁徙、交通方式、高效土地利用规划的缺失、历史建筑和街区维护公共投资的匮乏等。在设计和发展未来城市的过程中，文化的作用必须得到认可和强化。

《新城市议程》认可，文化是“人类精神给养”的源泉，能够助力城市、人类住区和社区的可持续发展，并赋予其在发展倡议中发挥积极和独特作用的能力。

示意图24: 文化



软措施 文化

2015年,全球创意商品市场规模估计为:

5080亿
美元

2013年,全球创意产业创造了2.25
万亿美元收入。

雇佣 2900万人

前三大生成产业分别为:



电视



视觉艺术



媒体

来源:联合国贸发会(2019),创意产业国际贸易领域创意经济发展趋势展望

原则



效益

文化在强化社会纽带、改善地方形象、创造更好经济就业岗位方面的作用必须得到认可。



地方专门知识

文化是城市发展过程中的一个基本要素,是特定地方专门知识和认同感的主要来源。



保护

在城市层面,保护核心历史城区具有显著的经济效益。



历史建筑

在大多数气候中,历史建筑的运行能耗都低于新建筑。



利益相关者标识

利益相关者标识和参与应为任何文化项目的基本组成部分。



冲突解决

文化在冲突解决中可发挥根本性作用。

示例行动



文化资源

识别城市社区中所有类型的文化资源。



意识

关注公众意识提升,开展文化和遗产宣传。



部门一体化

实施文化开发和保护项目时应将其与其他部门相结合。



人权

利用基于空间的综合方法实现人权主流化,认可城市贫困的性别体验差异,并孕育具有包容性且文化上可持续的经济发展。



技能组合

在组建团队时,应纳入工程学、社会学和特定领域的专家,组成一个适当的专家团队。

 **原则**

文化在强化社会纽带、改善地方形象、创造更好经济效益和就业岗位方面的作用必须得到认可。在任何城市，文化都是资产的贡献因素，是通过文化创意产业和旅游业进行发展的直接投入。

除经济和环境角色外，文化还是城市发展的一个基本要素，因为它反映了作为其源泉的人和地方的特征，是特定地方的知识和认同的主要来源。城市是一种文化建构，因为其建筑结构和开放空间均与社会结构紧密相关（世界银行2018）。

在城市层面，保护核心历史城区具有显著的经济效益。通过改善城市环境、提升基础设施、丰富物业价值、开展文化活动和旅游业，核心历史城区可充当城市社会经济发展的催化剂。通过创造就业、增加私营部门投资、改善城市环境和宜居性等，保护核心历史城区能够极大惠及当地人口。核心历史城区可吸引新企业和“创意阶层”，从而形成有竞争力的集群。

联合国教科文组织的全球报告《文化：城市的未来》（2016）认为，需要一种基于文化的城市发展方式。该方式基于以下三大主张：1) 以人为本的城市是以文化为中心的空间；2) 基于区域的城市规划纳入了地方历史和文化；3) 综合政策将文化作为提升可持续性和韧性的工具。图30显示的是伊朗伊斯法罕的伊玛目广场。该广场为联合国教科文组织认定的世界遗产地，每年吸引着数以千计的游客。

在大多数气候中，历史建筑运行需要的能源都比新建筑要少。这种情形可归结于以下原因：历史建筑通常没有供暖制冷系统及其被动设计（建筑物利用天然气候维持舒适温度的情形），被动生存能力（建筑物在长期缺少供电、供暖或供水情况下维持其关键生命支持条件的能力），城市形态的紧凑性，建筑物的相邻布局（相互充当了各自的隔离系统）等。研究表明，建筑物再利用产生的环境影响在任何情况下几乎比新建筑要小。

利益相关者标识和参与应为任何文化项目的基本组成部分。让所有利益相关者参与是成功规划城市核心区文化遗产项目的关键。这类项目的性质决定了其不仅结构复杂，而且融资较难。在许多情况下，核心历史城区的土地保有权制度都存在巨大挑战，且涉及各种不同民族背景和身份认同的非正式住区和租户。

文化在冲突解决中可发挥根本性作用。有人认为，文化可能是不同民族或文化群体之间爆发冲突的原因所在。但是，文化遗产可以通过修复人们对于已被破坏或成为冲突根源的共享遗产的共同所有权意识，来修复人群之间的关系纽带。莫斯塔尔桥的重建就是文化遗产这一作用的好例子。现在，这座桥已经成了鼓励不同社区进行对话的工具。

 **示例行动**

识别城市社区中所有类型的文化资源。许多城市都开展了文化资产制图标识项目以记录和收集社区文化资源相关信息。在认定文化资源的过程中，有些文化财产乍一看似乎并不具备艺术或历史价值，但实际上“因其与生活社区文化习惯或信仰之间的联系”仍然值得纳入清单，注意这种情形是非常重要的（FEMA2005）。文化资产地图或清单必须包括“无法移动的”有形文化资产，如遗迹（具有已知艺术或历史价值）、建筑结构（如大坝、桥梁、隧道和运河）和场所（如传统花园、战场、历史城市景观和考古遗址）等。可移动资产包括考古收藏、艺术品、地图、家谱以及图书馆、博物馆和档案馆收藏的历史资料和文物。在认定无形遗产时，应收集传统手工艺、体验和行为艺术、传统知识和口头传统等相关信息。

文化遗产可以通过修复人们对于已被破坏或成为冲突根源的共享遗产的共同所有权意识，来修复人群之间的关系纽带。

运用现场调查、二次文献搜索、档案研究、参与式规划方法、制图及其他技术。

对公众进行文化和遗产宣传教育，提升其意识。只有遗产价值得到社区深刻理解和接受，文化开发项目才能取得成功。因此，这类项目应将公众宣传和参与式规划纳入其项目周期。

将文化开发和保护项目与其他部门相结合。成功的项目通常会将历史建筑的实体修复与基础设施建设、固体废物管理、现有道路网络的改造、街道照明、创造就业岗位以及进创意产业和旅游等结合起来。这样可确保核心历史城区无障碍通达，有水与卫生服务维持其存量住房运作，为所在社区提供就业，接待游客观光，且不受污染和交通系统产生的震动威胁。

利用基于空间的综合方法实现人权主流化，认可城市贫困的性别体验差异，并培养具有包容性且文化上可持续发展的经济。要规划成功的遗产项目，规划人员在干预时必须注意保护有形文化遗产（建筑、场所、城市格局等）与保护无形社会形态（居民、商业活动等）之间的联系，因为这种联系通常是一个地方丰富度、文化和认同的组成部分。一旦出错，城市更新可能会导致绅士化和空间不平等问题加剧，以及以现代化之名毁灭宝贵文化遗产之实。

在组建团队时，应纳入工程学、社会学和特定领域的专家，组成一个适当的混合专家团队。文化遗产项目是复杂的多部门项目，其规划需要众多领域的高端专业技能。

要规划成功的遗产项目，规划人员在干预时必须注意保护有形文化遗产与保护无形社会形态之间的联系，因为这种联系通常是一个地方丰富度、文化和认同的组成部分。

图30: 联合国教科文组织世界遗产地——伊朗伊斯法罕的伊玛目广场



2.3.2 教育

教育是个人发展最重要的基础之一，它能够赋予个体提高生活质量的能力，并使其成为对社会有用的人。但是，接受教育的权利却因社会、经济、性别和区域等原因而存在巨大差异。50%的小学适龄辍学儿童生活在受冲突影响地区。据联合国估计，全球仍有7.5亿成年人属于文盲，而其中三分之二为女性。高质量教育的缺失基本上也与糟糕的基础设施状况有关。在撒哈拉以南非洲地区，50%以上的学校没有基本饮用水、洗手设施、互联网和计算机。

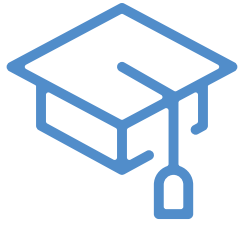
接受过教育的群体能够通过为其劳动力提供创收机会、知识、技能和教育设施，促进创新和有竞争力的城市经济发展，从而提高经济生产力。《新城市议程》的关键目标之一，是在城市和人类住区促进充分生产性就业以及体面工作和谋生机会。《新城市议程》还提到利用“城市人口红利”并帮助青年接受教育、发展技能和获得就业的重要性。它将女童和男童、女青年和男青年视为“创造更美好未来的重要变革驱动器。赋予他们权能，他们便具有代表自己和社区倡导自身权益的巨大潜力”——《新城市议程》61。根据联合国 **可持续发展目标4**“确保包容和公平的优质教育，让全民终身享有学习机会”，本节概述了确保包容和公平优质教育并推动终身学习的原则和战略。

《新城市议程》还提到，利用“城市人口红利”并帮助青年接受教育、发展技能和获得就业的重要性。

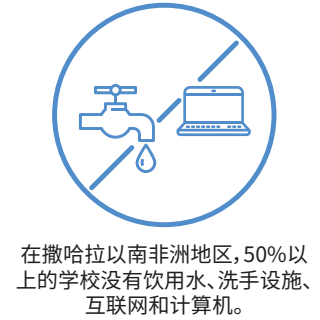
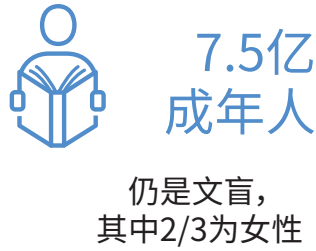
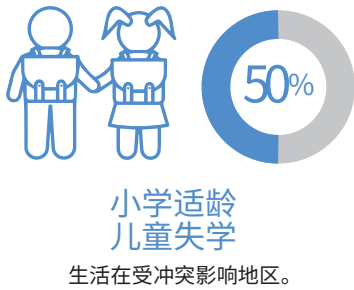


吉布提 (Djibouti) 正在上学路上的孩子 © 希仁·兰帕拉 (Hiren Ranpara) / Shutterstock.com

示意图25: 教育



软措施 教育



原则



普遍权利

教育是一项普遍权利, 应作为公共产品对待。



公平教育

教育是由经济状况、社会地位和地区稳定等因素决定的一个公平问题。



学习环境

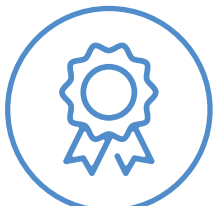
教育质量与学习环境有关。



性别平等

要显著推动教育进步, 就必须关注性别平等问题。

示例行动



质量

开展优质教育投资。



补贴

为初等和中等教育提供补贴, 确保教育普及。



职业教育

关注与就业市场相关的职业教育。



公平配置

在资源不足地区, 以更加公平的方式配置资源。

原则

教育是一项普遍权利，应作为公共产品对待。教育是一项不让任何一个人掉队的完整权利，而且应致力于人格的充分发展，以促进相互理解、宽容与和平。

受教育是一个公平问题。提供优质、负担得起的初等和中等教育应成为一项普遍权利。但是，接受教育的阻碍很大程度上取决于一个地区的经济状况、社会地位和稳定性，这些因素是任何干预都必须承认的。

教育质量与学习环境有关。学校条件与教育本身同样重要。建筑基础设施薄弱、教师到岗率低、先进课程的缺失等都是不利学习因素。

要显著推动教育进步，就必须关注性别平等问题。在求学过程中，女童因各种歧视和排斥力量受到的影响过大，从而影响了她们向社会上层流动的能力和决策潜力。

示例行动

开展优质教育投资。2015年在韩国仁川举行的世界教育论坛宣布了一项国际和区域基准，即各国至少应将其GDP总量的4-6%或公共支出总额的15-20%用于发展公共教育（联合国教科文组织2015）。预算投资可以包括教育奖学金、教师培训、工作坊、学校建设、学校供水供电改善等项目。

为初等和中等教育提供补贴。对于贫困家庭而言，钱是其子女接受教育的最大阻碍之一，因为他们要在送孩子上学的机会成本与让孩子工作挣钱之间进行权衡。政府应落实政策和立法，保证为所有儿童提供12年由财政负担、包容、公平和优质的免费初等和中等教育，其中9年应为义务教育（教育2030行动框架-FFA, 37）。

关注与就业市场相关的职业教育。增加接受相关优质职业技术教育的途径，提供有利路径及验证、认可和认证机会。例如，信息技术相关技能应予强调并纳入课程。制定使教育技能与就业市场相结合的清晰政策和基准，并对当前职业发展、环境和现状进行监测。

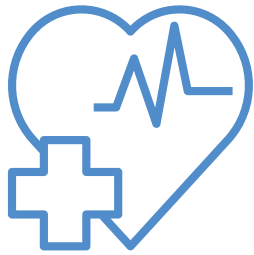
以更加公平的方式为所有资源不足地区配置资源。根据基于地域的方式配置资源，特别关注最贫困、最弱势区域，包括对政策和项目进行严格评估，以提高质量。

2.3.3 健康

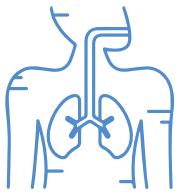
可持续发展目标3致力于降低全球孕产妇死亡率，终结非正常死亡现象，消除艾滋病、结核病和疟疾等流行病，并提供普遍的性与生殖健康服务。**可持续发展目标3**不仅致力于减少可衡量的健康状况，而且同样承认环境与健康之间的关系。**可持续发展目标具体目标3.9**致力于“大幅减少危险化学品以及空气、水和土壤污染导致的死亡和患病人数”。一个城市的死亡现象通常受其环境状况的影响。根据全球各大城市提供的原始数据，世界卫生组织估计，城市死亡最大的贡献因素是循环系统相关疾病和呼吸道疾病（世界卫生组织2015）。有些健康问题是可以通过城市规划解决的。

根据基于地域的方式配置资源，特别关注最贫困、最弱势的区域。

示意图26: 健康



软措施 健康



根据世界卫生组织数据,城市最大的死因是循环和呼吸系统疾病。



据世界银行估算,新冠肺炎全球疫情将

使1亿多人 陷入贫困。



《新城市议程》还将健康问题与规划、土地利用和开放空间相结合。

原则



环境设计

健康成果、环境设计和城市设计应紧密关联。



预防

预防措施能够显著降低婴儿死亡率。



性别风险

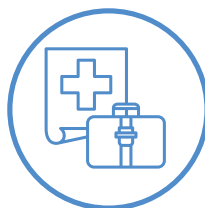
对青春期少女和年轻妇女而言,性别不平等使她们在健康风险面前尤其脆弱。

示例行动



建筑规范

制定有利于实现健康成果的监管性建筑规范和标准。



健康指标

在城市规划中设置健康指标,并评估其影响。



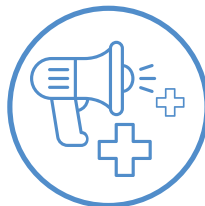
研发

资助并支持疫苗和药品研发。



普遍健康

资助全民健康保障。



风险管理

通过模拟强化早期预警、风险教育、全球健康风险管理能力。

2020年爆发的新冠肺炎疫情就是全球城市和社区受公共健康危机影响的一个例子。显而易见，疫情不仅会危及城市居民的健康，而且还会威胁他们的生计和城市的社会结构。受疫情影响最为严重的是非正式住区和城市贫民。他们无法享受社交距离这样的奢侈，只能挤在狭小的房子里，并使用公共的水与卫生等服务设施。新冠肺炎疫情可能会导致全球贫困人口自1998年亚洲金融危机爆发以来的首次反弹(Castaneda Aguilar等 2020)。据世界银行估算，新冠肺炎疫情将迫使1亿多人陷入贫困(Castaneda Aguilar等 2020)。

城市必须分三个阶段抗击新冠肺炎疫情。第一个阶段为应急阶段。在这个阶段，城市可专注于防止疾病传播并照料感染者。第二个阶段为早期恢复阶段。这个阶段应在财政紧张状况下专注于减轻疫情对弱势群体的影响，启动地方经济并就新常态进行规划。最后一个阶段为新常态阶段。这个阶段在未来就业和密度等方面仍然存在许多不确定性(联合国人居署2020)。

《新城市议程》承诺培育健康社会，在将空气质量准则纳入考量的同时，促进人人享有优质公共服务和清洁环境。它呼吁普遍获得性与生殖健康服务，以降低新生儿和孕产妇死亡率。《新城市议程》还将健康问题与规划、土地利用和开放空间相结合。它特别承诺“推动建设和维护通达性高和布局完善的开放、多功能、安全、包容、便利、绿色和优质的公共空间网络”。最后，它还承认韧性与应对洪灾、干旱和热浪等风险的灾害准备对社区的长期健康而言的重要联系。此外，它还呼吁改善粮食安全和营养、身心健康、家庭和环境空气质量，以改善生活质量和健康，同时减少噪音，促进宜居人类住区和城市景观，并优先养护特有物种——《新城市议程》67。这些规定与 **可持续发展目标3**的精神相符。该目标致力于“确保健康的生活方式，促进各年龄段人群的福祉”，并应对儿童和孕产妇健康、艾滋病、疟疾等疾病。



原则

健康成果、环境设计和城市设计应紧密关联。城市应认识到，空气质量、交通、绿色空间、水质及其他环境因素都会显著影响健康。城市应建立基础设施和建筑物维护准备金，以确保安全和医疗保健服务供应，并提供优质空气和服务。专栏20描述了圣保罗的一个食品供给项目。该项目旨在推动低收入社区开展食品生产活动。

预防措施能够显著降低婴儿死亡数。儿童死亡统计数据高度取决于区域和贫困。出生于贫困家庭的儿童在5岁前死亡的概率几乎是较富裕家庭儿童的两倍(世界卫生组织2015)。在全球5岁以下儿童中，每5例死亡就有4例发生在撒哈拉以南非洲和南亚地区。在这些地区，一半以上的儿童夭折现象是通过已被证明行之有效的干预措施避免的。这些措施包括接种疫苗、保证营养、提供安全饮用水和食物、提供医疗保健服务等等。

对青春期少女和年轻妇女而言，性别不平等使她们在健康风险面前尤其脆弱。在全球范围内，艾滋病毒和艾滋病是育龄期女性的主要死因(联合国可持续发展目标)。由于社会污名、父权制、排斥和歧视等原因，女童和年轻妇女在健康风险面前尤其脆弱。

2020年爆发的新冠肺炎疫情不仅危及了城市居民的健康，而且还威胁到了他们的生计和城市的社会结构。



示例行动

制定有利于实现健康成果的监管性建筑规范和标准。制定措施和标准清单,确保城市区域有适当的客气循环和通风网络。制定危险化学品和烟雾使用及建筑物内危险物质强制披露相关法规(例如,在美国,如果建筑物范围内有石棉存在,房东必须进行告知)。

在城市规划和影响评估过程中设置健康指标。根据健康城市指标(绿色空间、建筑质量、公共运动空间等)按区域评估疾病发展结果,坚持由治理部门对提升指标负责(世界卫生组织2015)。

资助并支持疫苗和药品研发。将疫苗作为公共产品在全域范围内提供,与社区团体、学校和当地医院共创关于疫苗接种效果的宣传教育项目。为疫苗和药品研发分配大量支出。

资助全民健康保障。将一定比例的年度支出分配给全民健康保障,为所有人提供基本医疗保健服务、药品和疫苗。

通过模拟强化早期预警、风险减降和全球健康风险管理能力。制定预防方案,如模拟流行病或病毒的潜在空间传播。在机场或肉类包装区等高风险区域设置红外线摄像头,制定疫情传播初期的管控方案。

专栏20: 没有饥饿的城市:巴西圣保罗的社区花园

挑战 2003年之前,圣保罗的东部还是一个人口稠密的区域,与城市其他地方隔离,深受贫困和暴力困扰。这种排斥现象影响的主要是青年和中年人,其中许多人来自巴西更加贫困的其他地区。但是,来到圣保罗后,这些移民们发现,除了临时性或低技术工作外,他们没有什么其他就业机会。该地区大多数劳动力都处于失业状态,不得不依靠城市提供的“食物篮子”作为唯一的营养来源。

行动 作为一个跨部门项目,“没有饥饿的城市”项目于2004年正式启动,其目的是打通城市弱势社区与食品生产之间的联系,为其提供一条自谋生计和健康生活的途径。通过将公共和私人空地开发成菜园子,该项目为城市创造了就业岗位,使参与者得以学习新技能,创造收入并在社区与自然环境之间搭建了一座桥梁。搭建和维护菜园子,并种植四种可在一年中不同时节收货的作物,为需要政府供养的社区成员创造了可持续收入,从而帮助其打破了依靠福利维持生计的恶性循环。项目传授的生产技术包括作物轮种、土壤堆肥、干式和自动灌溉、环境保护策略等。此外,发动社区的过程也具有高度参与性。在项目邀请下,当地社区组成了由公共机构、影响力群体、非政府组织成员和受益人代表组成的委员会。此外,还建立了与地方当局进行谈判并参与决策的“聊天室”。项目评估每个月进行一次。

影响 在项目中,每种作物都实现了58%的健康利润率,从而证明了一种可持续的收入模式。“没有饥饿的城市”项目推出了25个社区花园,惠及14506名儿童,并为650人提供了生计保障。此外,项目还组织了48项专业资格认证课程,超过1000人获得了农业或商业资格认证(“没有饥饿的城市”2018)。

来源:联合国人居署

2.3.4 城市安全

《新城市议程》强调了城市设计和规划对城市安全的重要性，通过支持提供设计良好、安全、无障碍、绿色和高质量的街道及其他公共空间网络，确保其可为全民享有，且远离犯罪和暴力，包括性骚扰和性别暴力。它认为人口规模是城市规划中的一个重要因素，支持有利于将临街一层尽量用于最佳商业用途的措施，扶持正规和非正规的地方市场和商业以及非营利社区举措，引导人们进入公共空间，提高步行适宜性，提倡骑车出行，以期改善人民健康与福祉——《新城市议程》100。此外，它还呼吁将包容性城市安全措施与防止犯罪和暴力包括恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义结合起来，并鼓励相关地方社区和非政府行为体参与制定城市战略和举措——《新城市议程》103。**可持续发展目标11鼓励改善城市安全，并为此呼吁提供“安全和负担得起的住房”、“安全、负担得起的、易于利用、可持续的交通运输系统，改善道路安全，特别是扩大公共交通”及“安全、包容、无障碍、绿色的公共空间”——可持续发展目标具体目标 11.1、11.2、11.7。**

原则

建立“街上的眼睛”有助于确保安全。简·雅各布(Jane Jacobs)提出了一个著名理论，即“街上的眼睛”对城市安全至关重要。“街上一定要有眼睛，属于被我们称为街道自然属性的东西的眼睛。街上用于接纳陌生人并保证居民和陌生人安全的建筑物一定要朝向街道”(Jacobs1961)。这项原则意味着，城市人行道、街道、门廊和阳台上人的出现能够提高这些空间的安全性，因为人们一般会看管好与自己存在利害关系的空间。如果这些寻常空间可通达且有人居住，它们能够促进邻居、店主和访客之间的相互了解，从而提高社会凝聚力和安全性。

承认犯罪与系统性边缘化之间的关系。犯罪活动解决方案应承认系统性和社会性问题的存在，而不是将犯罪视为个人道德失败的结果。团伙和犯罪活动之所以会出现，往往是因为边缘化群体在体系内没有其发展所需要的社会或经济资源。犯罪率的上升通常与收入不平等的加剧有关。固化犯罪是个人道德失败的结果这一观念可能会固化系统性种族主义、边缘化和对边缘化个人和群体实施监管的做法。

提高交通可达性。城市改革研究所(其前身为“机会城市主义中心”)的研究证实，如果生活在交通更加便利或具有多模式交通系统的街区，低收入个体的经济机遇将会更大(Litman2015)。既然犯罪率的上升可能与收入不平等有关，那么经济机会的增加就有助于预防犯罪。

建立问责机制、可见性和正当程序。在法律基础设施薄弱的地方，可能会形成在文化上认可犯罪和非正式做法的腐败环境。问责机制、可见性、正当程序和制衡对公平和繁荣的社会至关重要。在这方面，政府可通过制定透明、负责的公共法律、财产和规划制度，为公众参与提供大量机会，发挥示范作用。

示例行动

聚焦改善人行道步行用途。遵循规划原则，通过设计在全城范围内均有通达性较高的绿色、可持续、可骑行且可步行空间，确保人行道一直有人使用。以紧凑型混合用途开发项目为重点，吸引行人使用人行道(Jacobs1961)。对行人友好的空间有助于维护“街上的眼睛”，并加强社区必要便利设施的通达性。

《新城市议程》强调了城市设计和规划对城市安全的重要性，通过支持提供设计良好、安全、无障碍、绿色和高质量的街道及其他公共空间网络，确保其可为全民享有，且远离犯罪和暴力。

示意图27: 城市安全



软措施 城市安全

原则



安全环境

建立“街上的眼睛”有助于确保安全。



边缘化

承认犯罪与系统性边缘化之间的关系。



公共交通

提高交通可达性。



问责机制

建立问责机制、可见性和正当程序。

示例行动



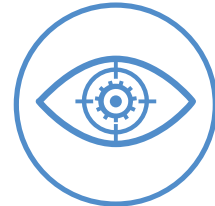
行人安全

关注改善人行道步行用途。



公平享有

为所有收入阶层和街区提供交通便利，弥补收入差距。



非侵入性监控

安装非侵入性监控设施，以降低风险。



街头摊贩

赋予街头摊贩及其他非正式商业以合法地位。



改造项目

实施面向吸毒成瘾者、刑满释放人员和无家可归者的社交、改造和就业项目。



强调角色榜样

支持旨在帮助危险青少年联系其导师和模范榜样的项目。

通过为所有收入阶层和街区提供交通连通性，弥补收入差距。生活在公共交通不发达或散居区域的社区面临着犯罪高度集中的问题。实施缆车项目后，麦德林的杀人犯罪率降低了75%以上，从而甩掉了世界“谋杀之都”的恶名(Vulliamy2013)。缆车通到了生活在陡峭山顶的高密度低收入社区。在此之前，这些社区无法就业、接受教育或使用城市的其他便利设施。

安装非侵入性、非暴力监控设施，以降低风险。在高风险地区安排摄像头、应急设备(如紧急呼救按钮)或额外安保人员，以减少犯罪、破坏公物和损坏财产行为(Fox2005)。在交通、经济机会、教育及其他基本服务不足的地区，监控本身仍不足以预防或消除犯罪。

赋予街头摊贩及其他非正式商户以合法地位。承认街头摊贩的合法性，通过提供补贴租赁空间、许可和证书、旅游和营销、支持性商业补助和贷款等方式为其提供支持。通过非正式经营的合法化，政府可改善其活动的可见性及其在规范、法规和法律下的合规性。需要注意的是，合法化和认可非正式经营时，不能对其处以过于高昂的收费或罚款或实施过于耗时的程序，因为这可能会将小贩们进一步推向非正式部门或黑市。

实施面向吸毒成瘾者、刑满释放人员和无家可归者的社交、改造和就业项目。犯罪和累犯问题之所以持续存在，部分是因为经济机会和社会包容不足。巴拿马城的历史城区Casco Viejo曾经遍布盗窃、帮派活动和毒品交易。通过实施一个专门面向前帮派成员及其家人的改造和备选就业计划，这个历史城区目前已发展为一个生机勃勃的游客接待中心(Kahn2015)。改造和就业培训项目必须包含全面的社会和经济支持，以协助项目参与者重返社会。此外，政府还应取消或豁免吸毒、无家可归或监禁产生的费用、罚款或债务，因为这些项目与社会包容和经济机遇不相容，结果只会适得其反。

支持旨在帮助危险青年联系其导师和模范榜样的项目。资助并关注社区领袖和聘请危险青年的非营利机构，将其打造成模范项目，以提供职业技能培训和教育。在美国，导师制度已被证实能够减少青年暴力相关风险因素，如药物滥用、帮派参与和暴力接触等，同时强化能够减少青年暴力的保护性因素，如坚持上学、与家人及其他成年人保持联系、展示积极社交行为等。如果纳入有特定目标或重点(如学业成绩或职业准备)的项目或以教练、教师或大家庭成员为导师这种非正式形式实施，导师制度可以卓有成效(Root Cause 2015)。

生活在公共交通不发达或散居区域的社区面临着犯罪高度集中的问题。

2.4 技术与创新

要应对21世纪的巨大挑战,创新型方法必不可少。传统规划方法已不足以应对城市化带来的挑战,也不足以利用城市化带来的机遇。所谓创新,并不仅仅是指“智慧城市”,尽管某些最具开创性的创新正在这个领域内发生。技术创新和政策创新对于应对城市化带来的挑战都至关重要。在世界各地的城市,地方规划人员、工程师、政策制定者和金融家们正在联手实施创新型城市化管理方法。

《新城市议程》要求城市发展主体承诺在所有问题领域和各部门进行创新。《新城市议程》特别强调在城市经济发展过程中进行创新的必要性。为此,城市应“借助内在潜力、竞争优势、文化遗产和地方资源以及资源节约型的有韧性基础设施,发展有活力、可持续和包容的城市经济,促进可持续和包容的工业发展及可持续的消费和生产模式,并为企业、创新和生计营造一个有利环境”,并“利用规划良好的城市化集聚效益,包括高生产力、竞争力和创新”——《**新城市议程**》14.b.45。该承诺包括支持城市经济通过高增值部门逐渐向高生产力转型,促进多样化和技术升级,以“创造优质和体面的生产性工作岗位,包括促进文化和创意产业、可持续旅游业、表演艺术和遗产保护等活动”——《**新城市议程**》60。

《新城市议程》呼吁将创新运用于政策和政府领域,推动“利用技术创新制定国家信息和通信技术政策、电子政务战略和以市民为中心的治理工具,包括能力发展方案,以便公众可以利用信息和通信技术”——《**新城市议程**》156。

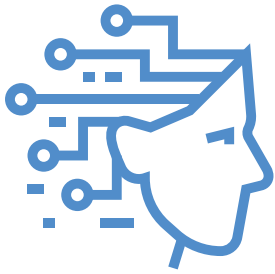
可持续发展目标也凸显了技术和创新的重要性。**可持续发展目标9**呼吁政府“建造具备韧性的基础设施,促进具有包容性的可持续工业化,推动创新”。特别值得一提的是,**可持续发展目标9**呼吁“提高资源使用效率,更多采用清洁和环保技术及产业流程”,以“支持发展中国家的国内技术开发、研究与创新”,提升“信息和通信技术的普及度”并努力“以低廉的价格普遍提供因特网服务”——**可持续发展目标具体目标 9.4、9.B、9.C**。

随着城市化在全球范围内的推进,可持续发展、公平发展和城市治理等挑战的解决方案都需要将技术和政策创新作为城市治理和运营长期转型过程的一部分。在数字社会,由于数据的重要性不断提高,城市领导者应采取措施实施相应制度和标准,以确保公众能够获得数据,实现城市发展的民主化,并对城市趋势和动态进行准确分析。但是,领导者应该清楚,这个新生领域存在着多种甚至有时会相互冲突的标准。城市政府应支持人们运用开放、透明和具有互操作性的数字平台和系统,以确保利益相关者能够理解当前实施的智慧城市项目的目标,同时实施适当的隐私标准及在政府运作过程中以公平方式获取和利用这类数据的标准。

城市运营转向智慧和创新实践需要灵活性和时间。智慧城市的概念涵盖许多部门,包括交通、能源、食品系统、采购等。开发智慧城市实践的行动涉及技术和政策两个方面。这些行动应有系统性,而且应由政府统一管理。本节涉及新城市议程中的四个相关领域,即:a) 技术;b) 交通;c) 施工和建筑技术;d) 制图和空间数据。

随着城市化在全球范围内的推进,可持续发展、公平发展和城市治理等挑战的解决方案都需要将技术和政策创新作为城市治理和运营长期转型过程的一部分。

示意图28: 技术与创新



软措施 技术与创新

原则



透明

公开、透明的实践对于确保利益相关者和公众理解智慧城市项目的目标至关重要。



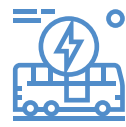
能力建设

在城市发展领域利用智慧技术要求国家、次国家和地方各级政府拥有开展数据收集、制图、分析和传播的能力。



基于传感器的解决方案

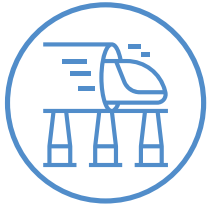
城市必须更新治理和融资模式，设立跨部门共享的服务，整合数据并重新设计其工作流程，以充分利用基于传感器的解决方案。



新型出行方式

为管理新出行技术的颠覆效应，有必要建立适当的治理框架。

示例行动



新兴出行方式

对新兴出行服务实施积极监管，在提升公共交通客流量的同时创造公平竞争环境。



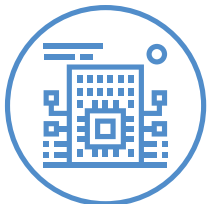
韧性施工

推动可持续、有韧性和资源高效建筑的建设 and 改造。



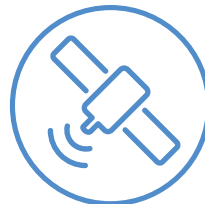
跟踪废物

明确要求跟踪并报告建筑材料的生产、再利用、回收或处置情况。



移动感应

利用城市资产（如交通流量和环境监测移动感应设备）收集数据。



卫星图像

明确远程传感和人工智能工具在图像分类方面的作用和价值，以建立土地利用管理和环境监测领域的循证治理机制。

2.4.1 技术

《新城市议程》凸显了可持续性与技术之间的联系，宣称“我们承诺采用智能城市办法，利用数字化、清洁能源和技术以及创新交通技术所带来的机会，为居民作出更有益于环境的选择和提振可持续经济增长提供备选方案，并使城市能够更好地提供服务”——《新城市议程》66。《新城市议程》支持强化信息、知识和专业技能的分享，“包括重点关注社会、技术、数字和自然为本的创新，城市和地域规划、政策制定方面强有力的科学与政策对接以及分享和交流信息、知识和专门知识的制度化机制”——《新城市议程》157。

《新城市议程》呼吁人们关注技术合作与协调的必要性。根据《2030年可持续发展议程》启动的程序，加强科学、技术和创新领域的合作和知识交流也是新城市议程这种呼吁的应有之义。此外，《新城市议程》还呼吁地方政府与交通和出行服务提供商之间建立清晰、透明和负责的合同关系，包括数据管理合同关系。这种关系将进一步保护公共利益和个人隐私，并明确相互义务——《新城市议程》116、150。

《新城市议程》确认，技术应用于促进边缘化群体的公民动员和参与，推动“制定国家信息和通信技术政策、电子政务战略和以市民为中心的治理工具，利用技术革新，包括能力发展方案，以便包括妇女和女童、儿童和青年、残疾人、老年人和弱势群体在内的公众可以享用信息和通信技术，从而帮助他们发展和行使公民责任，扩大参与和促进负责的治理”——《新城市议程》156。

可持续发展目标9——即“建造具备韧性的基础设施，促进具有包容性的可持续工业化，推动创新”——支持科学研究和技术开发。为此，该目标鼓励政府“在所有国家，特别是发展中国家，加强科学研究，提升工业部门的技术能力，包括……大幅增加每100万人口中的研发人员数量，并增加公共和私人研发支出”，同时为技术创新创造有利的政策环境——**可持续发展目标具体目标 9.5、9.B。**

2.4.2 交通

交通部门在城市居民经济和社会发展方面可发挥关键作用，而通过将人与学校、医院和就业机会等联系起来，在促进包容方面也可发挥关键作用。但是，城市必须应对三项关键挑战：1) 全球三分之一的农村人口没有全天候道路可用；2) 全球五分之一的温室气体排放来自交通部门；3) 全球每年有100多万人死于道路交通事故（世界资源研究所罗斯可持续城市中心）。

在人们的出行愿望持续增强的背景下，新出行技术有助于确保城市将人与就业和教育连接起来，同时又实现关键气候目标。一项重大机遇就是投资于低碳交通技术，如电动汽车和微交通解决方案。在发展中经济体，这些技术尤其重要，因为这些经济体仍有大量新的城市和交通基础设施有待建设。总体上，低碳交通要求人们投资于各种已经得到验证的发展机遇，以提供多模式综合城市交通和运输系统，部署公路、铁路、海上和空中交通，并利用共享出行、自动驾驶和电气化等的颠覆性发展趋势。比如，微交通服务已开始在全球消费者中产生反响，其在大城市中的迅速采用就证明了这一点。它们因改善了人们与公共交通之间的衔接，降低了对私家车的依赖，并以“正确规模”配置出行工具的方式最大限度地利用了城市的有限空间而广受好评。与此同时，它们还减少了温室气体排放，因为人们不用再依靠传统面包车或卡车去归集、充电和重新投放电动摩托车和电动自行车。

新出行技术有助于确保城市将人与就业和教育连接起来，同时又实现关键的气候目标。

新出行服务也许可以减少道路上单一乘员交通工具的数量并改善交通可达性,但也可能减少大规模运输工具的使用,而如果大规模采用,也会增加拥堵和污染。为实现预期效果,城市应建立适当治理框架,对新出行技术的颠覆性维度进行管理,这是至关重要的。因此,许多政府都已开始对这些服务进行监管,以便创造公平竞争环境,同时促进公共交通系统的客流量。

2.4.3 施工和建筑技术

《新城市议程》强调了以可持续方式利用自然资源的作用,并聚焦于混凝土、金属、木材、矿物和土地等原材料和建筑材料的资源利用效率。《新城市议程》坚称,“我们承诺鼓励国家、次国家和地方各级政府酌情开发可持续、可再生和负担得起的能源以及节能建筑和建造方式;承诺促进节能和提高能效,这对于减少温室气体和黑碳排放、确保可持续消费和生产模式、促进创造新的体面就业机会、改善公共健康和降低能源供应成本至关重要”——《新城市议程》75。

此外,还须建立安全的材料回收和再循环设施,并优先使用当地材料、无毒材料和回收材料以及不含铅添加剂的油漆和涂料——《新城市议程》76。**可持续发展目标11**设置了通过财政和技术援助等方式支持最不发达国家就地取材,建造可持续的、有韧性的建筑这一目标。衡量这一目标的具体指标,是支持最不发达国家利用当地材料建设和改造可持续的、有韧性的资源高效建筑方面的财政支持比率。**可持续发展目标12**,即“采用可持续的消费和生产模式”,建议政府到2030年“实现自然资源的可持续管理和高效利用”**可持续发展目标具体目标12.2**。

就地取材建设和改造可持续的、有韧性的资源高效建筑的战略将直接增加自然资源的使用,并提高混凝土、金属、木材、矿物和土地之类原材料和建筑材料的资源利用效率。可持续采购必须以建立安全的材料回收和再循环设施并优先使用当地材料、无毒材料和回收材料以及不含铅添加剂的油漆和涂料作为补充。

联合国正在运作支持和倡导可持续建设的项目。联合国可持续建筑物和建筑项目(SBC)致力于增进人们对可持续建筑的了解,支持全球范围内的可持续建筑解决方案,并致力于实现可持续建筑的主流化。SHERPA是联合国为参与旨在支持《新城市议程》、《2030年可持续发展议程》和《巴黎协定》等变革性承诺的住房项目的规划、设计、建设和评估的利益相关者开发的一个可持续住房自评工具。

《新城市议程》强调了以可持续方式利用自然资源的作用,并聚焦于原材料和建筑材料的资源利用效率。

在欧洲和北美的新建设项目中再度流行的木材就是可持续建筑当前的一个发展趋势。目前,重型木结构建筑正方兴未艾。支持者声称,它将导致建筑行业的革命,并为气候变化解决方案提供助力。尽管有人批评说,这种新材料的生产需要进行砍伐和制造等作业,但如果在整个生命周期中通过可持续林业进行管理,重型木材在新型建筑中的运用将封存大量二氧化碳。包括气候科学家、碳周期研究人员、冶金学家和护林员在内的跨学科小组的研究员目前正在对大规模使用重型木材的潜在气候影响进行研究。根据大自然保护协会、美国林业局及其他研究机构的研究成果,重型木材减少二氧化碳的效果可能非常显著:用木材代替混凝土和钢材的做法及重型木材的长期碳储存作用贡献了其中约75%的减量,而可持续林业则贡献了25%左右(Robbins 2019)。

复垦、再利用和回收利用在建筑和翻新行业也越来越普遍。传统上,建筑和拆迁废物都是用填埋方式处理的。但是,这会产生负面环境影响,污染地下水和周围栖息地。据美国全国住宅建筑商协会估计,每建设2000平方英尺(约185平方米)的住宅会产生多达8000磅(3.6吨)的废物,其中85%可以回收或再利用,但大多数最终都以填埋告终。按每吨计,分拣和处理可回收垃圾产生并维系的就业岗位是填埋或焚烧方式的10倍(地方自立研究所2002)。使问题更加复杂的,是建筑和拆迁废物的再利用属于分散性行业这一事实。为支持这一小规模行业的发展,城市应以前瞻性方式解决对报告或跟踪建筑材料的生产、再利用、回收或处置普遍缺乏要求的问题。

2.4.4 制图和空间数据

生成的数据必须优质、及时和可靠。数据还可根据收入、性别、年龄、种族、族裔、移民身份、残疾、地理位置或其他特征进行分类处理。但是,城市应落实保护性政策,确保数据不会被用于歧视性政策。城市一级数据的可用性对于改进基准分析非常重要。发达国家和发展中国家的许多城市都缺乏这种数据或系统,因此无法对数据进行管理和利用。

《新城市议程》致力于改善国家、次国家和地方各级政府收集、绘制、分析和传播数据的能力。它还致力于提高政府借助知识共享并利用全球可比数据以及地方生成的数据,包括通过人口普查、住户调查、人口登记、社区监测流程等方式得到的数据促进循证治理的能力——《新城市议程》159。为实现该目的,《新城市议程》“鼓励利用数字平台和工具,包括地理空间信息系统,改进长期综合城市和地域规划和设计、土地管理以及获得城市和大都市服务的机会”,支持“分享和交流信息、知识和专门知识的制度化机制,包括收集、分析、标准化和传播按地域由社区收集并按收入、性别、年龄、种族、民族、移民情况、残疾情况、地理位置以及其他国家、次国家和地方情况特征分类的优质、及时和可靠的数据”——《新城市议程》157。

《新城市议程》致力于提高政府借助知识共享,并利用全球可比数据以及地方生成的数据,包括通过人口普查、住户调查、人口登记、社区监测流程等方式得到的数据促进循证治理的能力——《新城市议程》159。

具体而言,《新城市议程》倡导通过包容有力的管理框架和土地登记和管理方面的问责机制促进法律规定的合规,并采用透明和可持续的土地管理和使用、财产登记和健全的金融体系。它强调了生成与国情特征相关分类的优质、及时和可靠的数据的重要性,确保这些数据不会用于歧视性的土地使用政策。——《新城市议程》104. **可持续发展目标17**,即“加强执行手段,重振可持续发展全球伙伴关系”,也建议政府强化面向发展中国家的能力建设支持,以“大幅增加按收入、性别、年龄、种族、民族、迁徙情况、残疾情况、地理位置和各国国情有关的其他特征分类的高质量、及时和可靠数据”——**可持续发展目标具体目标17.18**。专栏18描述了巴西圣保罗利用制图和住房信息保护最弱势群体的努力。

随着传感器技术和物联网的日益普及,城市应识别妨碍其以可持续方式利用大量数据的主要障碍,并以更加有效、意图更为明确的方式收集数据,以便在其选择的重点领域进行明智投资。减少交通拥堵、解决停车场地面匮乏问题、改造老化供水基础设施、追回漏水造成的收入损失、提高交通客流量和公共安全水平等都属于这类重点投资领域。

城市可得益于低成本方法来频繁更新其土地利用和土地覆盖数据,并利用这类数据指导其地方和区域规划。过去,实地考察和卫星图像分析是主管环境、林业和自然资源城市机构或部门的常用方法。尽管实地考察更为全面和权威,但其代价高昂,且通常需要很长时间进行数据更新。随着空间技术产业的最新发展和卫星图像(包括免费的和商业的)供应的增加,计算和卷积神经网络的进步在改善和加速土地利用分类领域展现出了广阔的前景。作为一项工具,机器学习算法已被证明非常强大,能够对卫星图像进行分析并提供细致入微的洞察。城市应以前瞻性方式发现这些工具的用途和价值,以便在土地利用管理和环境监测领域建立循证治理机制。具体案例可参见专栏18。

专栏21: 巴西圣保罗的住房信息和制图系统

行动 2004年,圣保罗市住房和城市发展局启动了一个名为“HABISP”的住房信息和制图系统。这个系统是一个完整的数据集,包含了公共住房和非正式住区所有居民的信息。它全面记录了圣保罗市所有住区的情况,识别了该市的最弱势群体,从而为该市以公平方式确定优先干预措施提供了依据。

影响 与圣保罗市住房和城市发展局之前使用的档案工具不同,住房信息和制图系统为决策者提供了关于城市贫民的住房及其他社会经济状况的最新、全面信息。此外,住房信息和制图系统还是一个易于使用的信息系统,用标准化指标对不同城市项目进行了分析和比较。通过这个系统,城市工作人员能够对其工作方法进行持续监测和评估,并基于最新统计数据就其活动做出明智决策。

住房信息和制图系统还允许其他利益相关者利用其系统信息,并积极参与城市干预项目的构思、实施和实现,从而惠及其他利益相关者。住房信息和制图系统的网站是当地居民了解城市当前正在制定中的政策和规划、项目进展和预算执行情况的重要信息来源。居民使用该系统提高了项目的透明度和问责性。

这个在线信息系统改变了圣保罗处理城市规划事务的方式。但是,应该注意的是,建设一个这样的信息管理系统需要技术、人力资源和财务能力建设方面的大量投资。



原则

公开、透明的实践对于确保利益相关者和公众理解智慧城市项目的目标至关重要。智慧城市方法不仅有助于政府改善服务和对利益相关者的责任,而且能为城市居民作出更加环保的选择提供更多机会和选项、进而推动城市可持续增长。充分了解信息的市民能够更好地参与公民治理并有助于政策的制定。

在城市发展领域利用智慧技术要求国家、次国家和地方各级政府具备开展数据收集、制图、分析和传播的能力。收集和分析数据是良好治理的必要条件,特别是就制定非歧视性住房和土地登记治理制度而言。提高支出和资源配置数据的透明度有助于评估公平和空间融合的进展。电子政务战略和以市民为中心的数字化治理工具能够使市民——特别是边缘化群体——提升其公民责任意识并履行其公民责任,从而拓宽公众参与并促进负责任的治理。

城市必须更新治理和融资模式,设立跨部门共享的服务,整合数据并重新设计其工作流程,以充分利用基于传感器的解决方案。可持续和公平的城市发展要求大都市治理具有包容性,有法律框架和可靠的融资机制,包括可持续债务管理。政府应致力于建立在所有层面上均有有利环境支持的综合融资框架。融资应尽可能嵌入连贯一致的政策框架。

为管理新出行技术的颠覆效应,有必要建立适当的治理框架。政府应与交通和出行服务供应商建立清晰、透明和可问责的合约关系,包括数据管理领域。这对于保护公众利益和个人隐私,并聘请私营部门提供优质服务而言是必要之举。

政府应与交通和出行服务供应商,包括在数据管理领域,建立清晰、透明和可问责的合约关系。



示例行动

对新兴出行服务实施积极监管，在提升公共交通客流量的同时创造公平竞争环境。将公平视角应用于出行和交通发展可提高市民特别是边缘化群体在参与城市和人类住区社会经济活动方面的公平性。为实现这一目的，可显著增加便利、安全、高效、负担得起且可持续的公共交通、步行和骑行基础设施。此外，政府还应优先推动以公共交通为导向的公平开发，最大限度地减少流离失所现象，同时提供负担得起的混合收入住房及便利就业和服务。

推动可持续、有韧性和资源高效建筑的建设和改造。政府应支持以可持续方式利用自然资源，并聚焦混凝土、金属、木材、矿物和土地等原材料和建筑材料的资源利用效率。此外，优先发展智能电网、区域能源系统和社区能源规划能够增强可再生能源与能源效率之间的协同效应。

明确要求跟踪并报告建筑材料的生产、再利用、回收或处置情况。此外，针对制造商、企业、承包商和个人捐赠的超储、停产或新旧建筑材料，政府还可支持建立再利用中心，并监测其运作。系统报告、跟踪并专业处理大量回收或可再利用的建筑材料能够大幅减少送往垃圾填埋场的废物和材料。这些活动既可支持循环经济转型，又可促进生态系统的保护、再生、恢复和韧性。

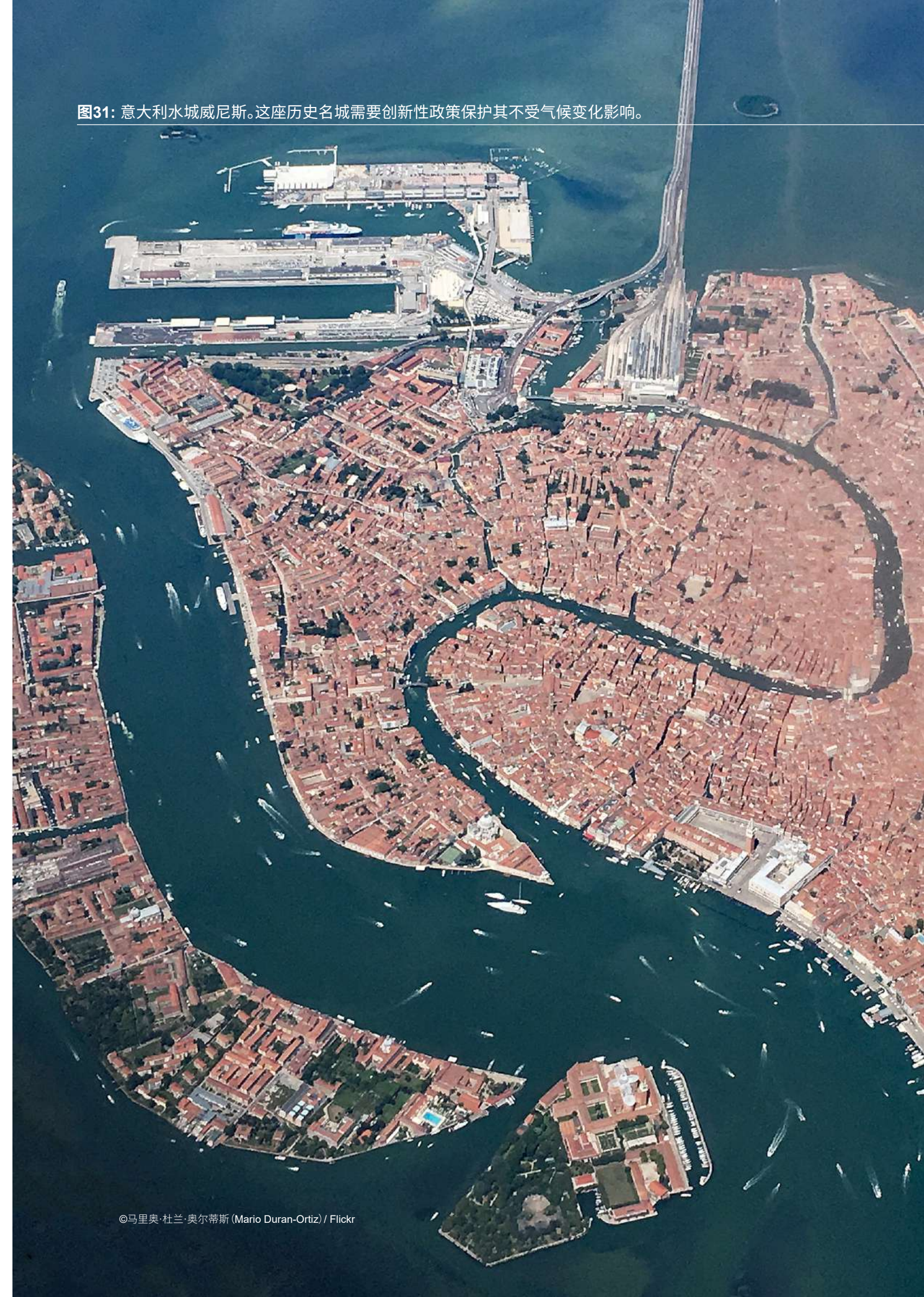
利用城市资产收集数据，如在城市所属汽车上安装带有GPS跟踪装置的传感器，将其变成监测交通和环境状况的移动传感设备。利用现有数据识别可以选择性安装传感器的热点，从而减少监测交通、运输或水务基础设施所需的设备数量。如能充分利用数字化带来的机遇，智慧城市方法可为全球城市居民做出更为环保的选择提供机会，同时推动可持续经济增长并促使城市改善其服务。

明确远程传感和人工智能工具在图像分类方面的作用和价值，以建立土地利用管理和环境监测领域的循证治理机制。通过对卫星图像进行分类，增进对土地利用和边界的理解，这些技术提供了新的土地资源管理方法。城市可利用这些技术绘制土地利用和所有权模式的基准地图，然后根据社区意见、实地调查和争议解决方式等按需对其进行更新。

明确航空产业的最新发展和卫星图像供应的增加能够如何惠及土地利用管理和环境监测实践。城市要对待解决问题进行量化。随着智慧城市方法日益受到青睐，政府利益相关者还应努力对先进远程传感工具能够带来的价值进行量化，以便对投资进行评估或论证。

支持以可持续方式利用自然资源，并聚焦原材料和建筑材料的资源利用效率。此外，优先发展智能电网、区域能源系统和社区能源规划能够增强可再生能源和能源效率之间的协同效应。

图31: 意大利水城威尼斯。这座历史名城需要创新性政策保护其不受气候变化影响。





03

治理、监测和报告

本章描述了为跟踪和审查《新城市议程》执行情况以实现可持续发展目标而建立的全球治理机制。它介绍了国际社会在联合国人居署推动下建立全面监测和报告框架的当前努力。该过程将指导成员国及其合作伙伴收集和分析城市数据，并识别各级政府和利益相关者采取的行动和实现的成果。对全球定量和定性的数据进行分析，并在城市议程平台进行系统化处理，将为提交给联合国秘书长的《<新城市议程>四年期报告》提供支持，同时为城市可持续性方面的全球行动和建议提供指导。

3.1 全球治理与实施手段

前文章节描述了建立城市治理架构(《**新城市议程**》85-92)及规划和管理城市空间发展(《**新城市议程**》93-125)的方式方法,本章则介绍了旨在实现《**新城市议程**》126-160的实施手段的背景。

《新城市议程》的复杂性要求众多部门的参与和各种实施手段的运用,以及国家、次国家和地方各层面的有利环境。能力发展、合作和伙伴关系、调动财政资源等都是核心手段的一部分。

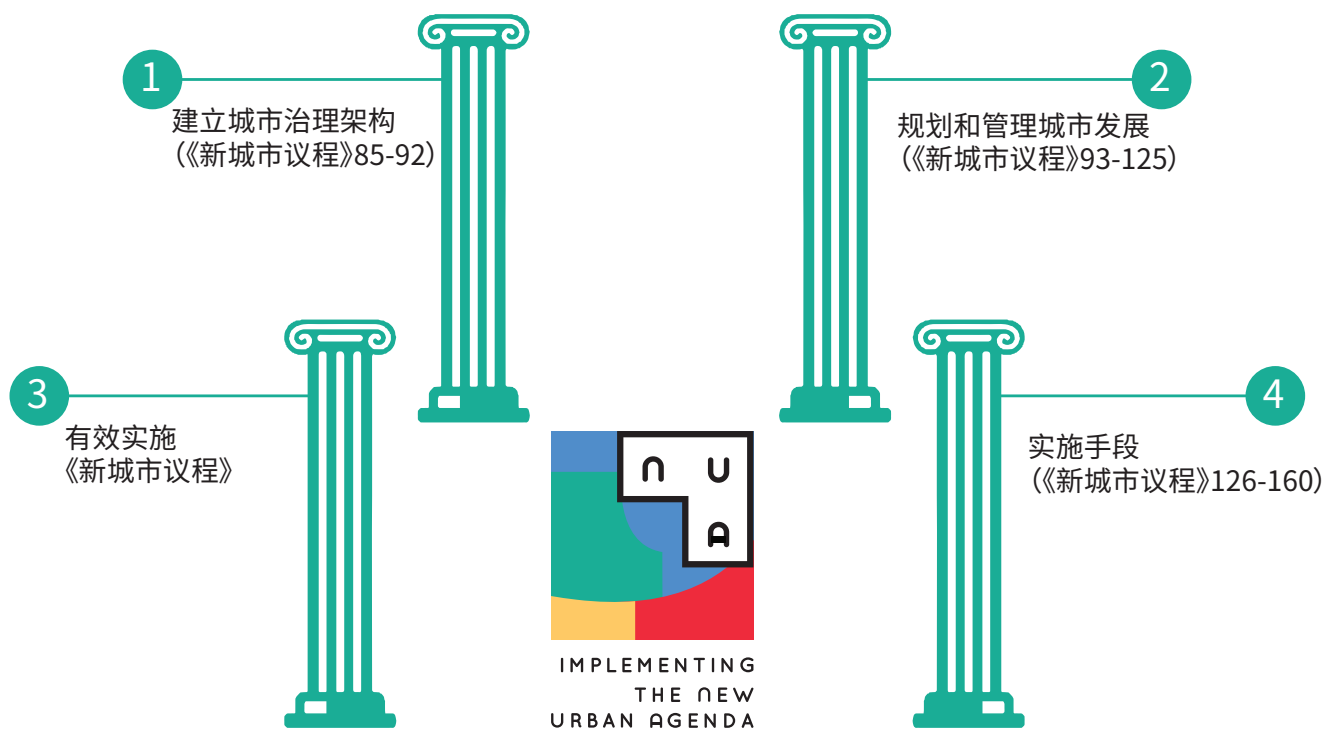
3.1.1 全球治理

《新城市议程》第127段重申了其对于《2030年可持续发展议程》和《亚的斯亚贝巴行动议程》所列执行办法的承诺,而第6段则认可并重申了全球的主要协议。

在这些全球协议中,2015年通过的全球主要发展协议和框架最值得一提。除《亚的斯亚贝巴行动议程》外,这一年还通过了另外三项具有里程碑意义的联合国协议,即《2030年可持续发展议程》及可持续发展目标、《仙台减少灾害风险框架》和《联合国气候变化框架

《**新城市议程**》要求众多主体的参与和各种实施手段的运用,以及国家、次国家和地方各层面的有利环境。

图32: 有效实施《新城市议程》的支柱



公约》框架下的《巴黎协定》。城市化与发展之间的相关性也越来越为人们所认可，而2016年通过的《新城市议程》就是这种认可的体现。

与《2030年可持续发展议程》(简称《2030议程》)一起并在该议程统领下，这些文件为国际社会提供了一份最为全面的发展蓝图和一个全球框架，为各国制定针对如何实现全民享有繁荣、消灭不平等并保护地球的国家战略、政策和规划提供了启发。

《2030议程》和《新城市议程》强调了加强和补充这些全球议程、以避免低效并减少或最大限度地减少其消极互动的重要性(ICSC 2017)。资源需要实现优化并得到有效利用，这将进一步增进这些议程之间的积极互动。在不同层次的政策和实施实现一体化融合、多部门和多利益相关者的治理体系得到采用、伙伴关系得到加强以及利益相关者财务资源和技术得到充分撬动的情况下，这种积极互动就可能发生(ICSU 2017)。

2015年之后通过的全球协议和框架强调了联合国系统内部协调的作用。作为可持续城市化和人类住区议题的协调中心，联合国人居署的角色和使命在第3.4节有详细说明。

充当这些全球议程综合主流化重要基础的，是“不让任何一个人掉队”这样的普遍概念，是对人权和性别平等的承诺，是被联合国公约和协议坚持贯彻的各项原则，是一些国家和地方政府在立法和宣言中载入“城市权”的各种努力——《新城市议程》11。

3.1.2 调动财政资源

要为《新城市议程》的实施融资，人们就必须筹集充足且适当定向的财务资源。这一目标可以通过拓展传统资源、调动创新型收入来源并落实长期可预测融资机制来实现。

《新城市议程》的第130-145段概述了城市可用于扩充其潜在收入基础并吸引投资和资源的方式方法。《新城市议程》倡导下放财政权力，制定连贯的政策框架，通过捕获城市化效益的方式调动内生资源和收入，开展公私合作，实现财政收入和收益相关财政政策的多元化，以及以更加公平的方式分配国家财政资源等。它还强调通过提高地方信用改善债务管理的必要性，并支持利用各种多边资金和多边金融机构。

充当这些全球议程综合主流化重要基础的，是“不让任何一个人掉队”这样的普遍概念，是国际社会对人权和性别平等的承诺，是被联合国公约和协议坚持贯彻的各项原则。

专栏22: 相互关联的全球议程

《新城市议程》强调了这些高度相互关联的全球发展议程的重要性——《新城市议程》6、9、11、12、77、79、127、128、150。《新城市议程》是《2030年可持续发展议程》及其可持续发展目标、《巴黎气候变化协定》、《仙台减少灾害风险框架》、《亚的斯亚贝巴发展融资行动议程》的加速器。

这一议题在第2.1.6节“城市财政”中有详细阐述，该节全面介绍了《新城市议程》关于可持续城市财政的原则及战略行动。第1.3.3节“减缓气候变化”对气候行动资金来源问题进行了深入解读。土地价值捕获是一个重要的收益相关财政工具，第2.1.2节阐述了受益于这一工具的财政和监管工具。

实施《新城市议程》需要的庞大投资规模本身可能就会让人望而却步——据估算，在2030年之前，弥补供水、卫生、交通、能源、灌溉和防洪等基础设施投资缺口所需的资金每年可能高达GDP的2-8%（联合国2019）。在这方面，《2030议程》的进展就为各国家实体和城市在实现《新城市议程》过程中面临的挑战和机遇提供了宝贵和深刻的启示。由于全球似乎只有少数国家为实施《2030年议程》制定了具体融资计划，未来的道路仍很艰难。作为第一步，评估融资环境并就国家实施这些目标所需的成本进行分析已被认为是一项有益工具（联合国2019）。

多边气候基金也会为变革性气候相关倡议提供资金。规模最大的多边气候基金包括气候投资基金（CIF）、绿色气候基金（GCF）、适应基金（AF）和全球环境基金（GEF）等。2016年，这四大基金共批准了27.8亿美元的项目支持资金。大多数多边气候基金都会采用多种融资工具，包括赠款、债务借款、股权和风险减缓选项。这样做的目的是为了吸纳其他资金来源，无论是本国政府资金还是其他捐赠方捐赠或者私营部门投资等。

评估融资环境并就国家实施这些目标所需的成本进行评估已被认为是一项有益工具（联合国，2019）。

图33: 2015年后的全球关键议程

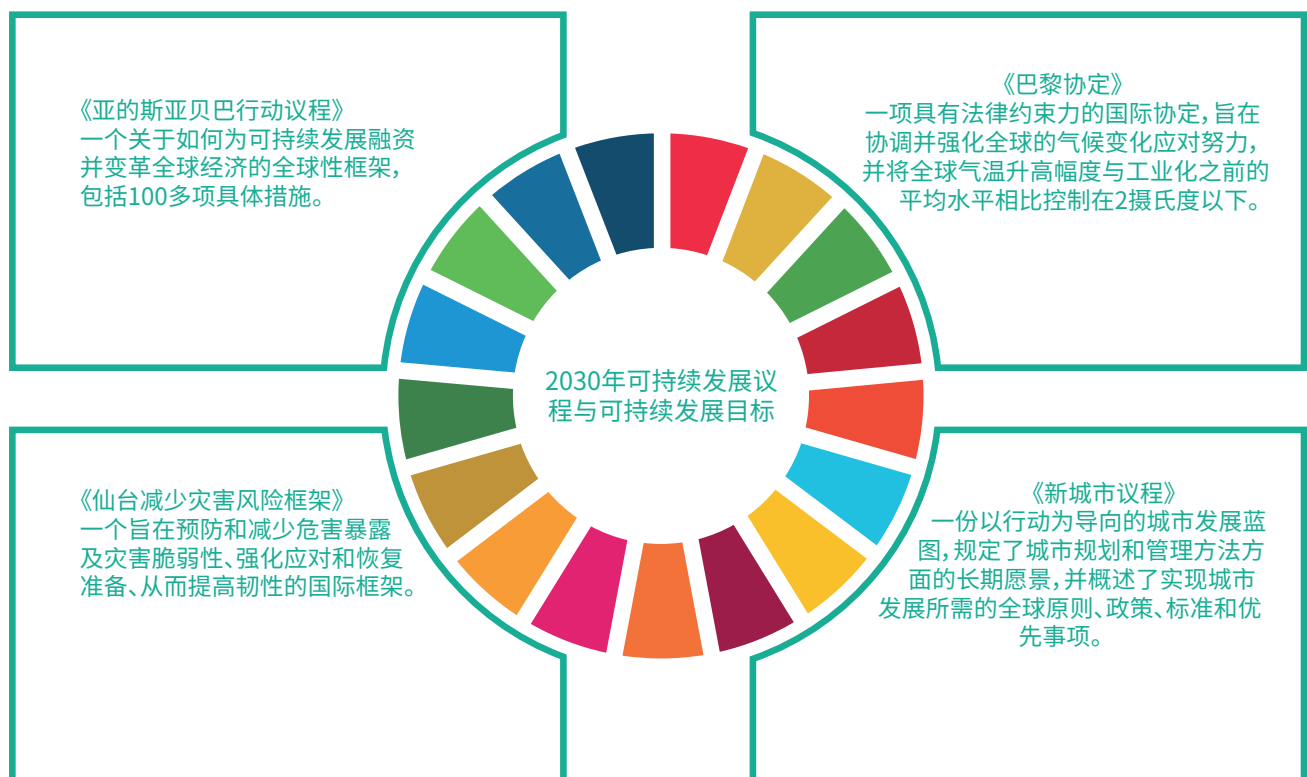
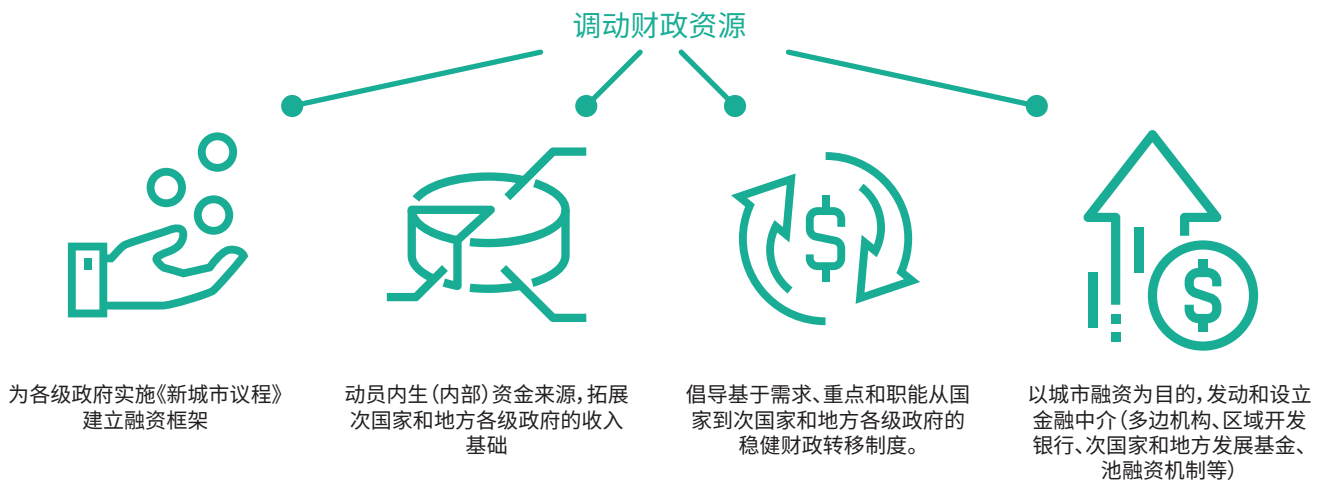


图34: 调动财政资源



根据联合国气候变化框架公约 (UNFCCC) 金融常务委员会的定义, 气候融资是“致力于减少温室气体排放并强化温室气体沉降、同时降低人类和生态系统在气候变化不利影响面前的脆弱性并维护、提高人类和生态系统在气候变化不利影响面前的韧性的融资”。

3.1.3 能力发展、知识交流和伙伴关系

本节探讨的是《新城市议程》第146-155段, 这部分阐述了能力发展、知识交流、合作与伙伴关系等能够为转型变革创造有利环境的重要实施手段。这些手段为制定和实施新政策、倡议和工具提供了互惠基础, 并使国家和地方各级政府及城市利益相关者能够联合主导《新城市议程》的实施。

它们的重要性在《新城市议程》第146段得到了强调, 该段表示将推动“南北、南南和三方区域与国际合作以及适当的次国家一级、权力下放和城市间合作的机会……发展能力, 并推动交流城市解决方案和相互学习”。

能力发展

在国际发展界和成员国中, 能力发展被公认为是实现可持续城市发展的一项重大实施手段, 是全球发展议程的一个关键组成部分。

能力发展在改善个人和机构的人力资源、组织和机构运作以及赋予政策制定者和城市实践者以技能和知识、从而理解城市化的复杂性、做出知情决策并对进展进行监测和反馈等方面具有根本性作用。

能力发展在提升个人和机构的人力资源、组织和制度运作以及赋予政策制定者和城市实践者以必要的技能和知识方面具有根本性作用。

图35: 能力建设



能力建设是释放机构和
个人潜力的关键。

能力建设强化、发展并巩固了多个利益相关者和各级治理机构的知识、技能和能力。



能力建设植根于《新城市议程》和《2030议程》。

《新城市议程》在所有主张和实施机制建议中都提到了能力建设问题(81、90、102、117、120、129、146-155)。它也是可持续发展目标具体目标17.9(伙伴关系)的重点。



能力建设是有效实现可持续发展目标的重要支柱。

作为能力建设的结果,个人和机构都能提高其制定、规划、实施、管理、监测和评估可持续城市发展相关公共政策的能力。

发展能力特别是发展城市一级能力的必要性得到了各项研究的证实。许多城市都经历了巨大的社会、经济、空间和物理变革,但其市政部门和地方政府的人力资源 and 行政能力却没有同步发展(联合国亚太经济与社会委员会, 2015)。由于地方政府在城市规划和监管、财政、人力资源和行政能力、服务交付等领域的存在不足,城市当局的有效性往往偏低(Avis, 2016)。

根据实际需求,能力建设活动可涉及所有部门和兴趣领域,从改善数据收集和政策制定到实施,再到推动利益相关者参与等,不一而足,而且可采取多种形式(培训、在线学习、在职培训、城际交流等)。无论采取何种形式,有效的能力建设干预活动都植根于对需求和差距的正确理解,以及根据经验教训和新获知识反复迭代开发材料和工具的努力。

知识交流、合作与伙伴关系

《新城市议程》强调了在推广城市发展意识和推动城市发展相关政治和公众探讨的同时,城市和政府开发创新城市解决方案和工具时就政策、项目、教训和最佳实践等经验进行交流的重要性。联合国人居署推出了一些支持经验分享并激励各国家机构、城市和城市利益相关者进行合作的平台,这些平台在第3.3节“城市议程平台”和第3.4节“世界城市论坛和联合国人居署大会”等章节均有介绍。

《新城市议程》强调,在开发创新城市解决方案和工具时,城市和政府就政策、项目、教训和最佳实践等进行经验交流非常重要。

《新城市议程》——《新城市议程》150——呼吁加强科学、技术和创新等领域的知识交流。加强城市利益相关者、科研机构 and 高等教育机构及高科技产业之间的伙伴关系和协作，同时确立科学与政策之间的对接方法，可以激发创新想法、方法和途径——《新城市议程》149。

在这方面，我们不妨强调一下联合国机构与世界各地大学创建的各种伙伴关系，如面向可持续发展倡议的高等教育 (Higher Education for Sustainability Initiative, HESI) 和人居署大学伙伴关系倡议 (Habitat University Partnership Initiatives, UNI)。这两项倡议吸纳了大量知识型机构，为各类利益相关者提供了培训和能力建设服务，以加强其参与政策设计、监测和报告的能力。各地大学正逐步将《新城市议程》和可持续发展目标

纳入其常规教育，将其作为创造、传播知识和提升意识的重要工具。

《新城市议程》——《新城市议程》153——呼吁在城市发展进程中促进多利益相关者伙伴关系的运用，建立明确透明的政策、财政和行政框架和程序，并制定规划准则。第2.1.4节“城市立法和法规”提供了更多这方面的背景信息。

加强城市利益相关者、科研机构 and 高等教育机构及高科技产业之间的伙伴关系和协作，同时确立科学与政策之间的对接方法，可以激发创新想法、方法和途径——《新城市议程》149。



3.2 《新城市议程》与可持续发展目标的城市维度

前面几章已经明确，城市应对城区人口日益集中所产生的需求的方式会导致后果天壤之别。一方面，它们可能会加剧可持续发展面临的挑战，如不平等、社会和经济排斥、环境退化等；另一方面，它们可能会为经济增长、社会和文化发展、自然资源的高效利用等提供肥沃的土壤。

由于社会、经济、环境和文化等考量错综复杂，城市化的复杂性凸显了《新城市议程》与可持续发展目标致力于实现的目标之间内在的相互联系性，这个共同目标就是为当代人和子孙后代创建一个公平、公正和平等且不让任何人和任何地方掉队的世界。表3概述了**可持续发展目标11**、其他可持续发展目标与《新城市议程》之间的联系。

这两项全球议程之间的某些联系显而易见，而最明显之处莫过于人类历史上第一个关于可持续城市的独立目标，即**可持续发展目标11**“建设包容、安全、有韧性和可持续的城市和人类住区”。

图36: 可持续发展目标11与其他可持续发展目标之间主要联系的可视化呈现



涉及可持续城市和人类住区的**可持续发展目标11**与其他可持续发展目标之间具有内在联系，如图36所示。它们之间的协同效应凸显了一个事实，即致力于实现可持续发展目标和《新城市议程》的努力必须同步进行，无论是在减少塌方易发高风险区域和洪泛区的违建以降低自然灾害导致的死亡人数方面——**可持续发展目标具体目标13.1**，还是在通过投资于可靠、便利和负担得起的公共交通来提高生产力和增加体面就业方面——**可持续发展目标具体目标8.3**。

城市问题和议题不是那么明显但同样重要，也许超越了其他可持续发展目标。实际上，在17项可持续发展目标中，有11项都包含涉及城市的具体内容（见图37）。这种情况要求对它们之间的联系和政策互动进行深入、细致的分析，这是确保政策行动实现一体化统筹和相互强化、而非导致消极意外后果的关键。

证据表明，综合城市规划、基本服务的获取、贫民窟升级改造、体面和负担得起的住房等能够减少非传染性疾病并限制环境影响，从而响应良好健康与福祉目标（**可持续发展目标3**）、能源目标（**可持续发展目标7**）和气候目标（**可持续发展目标13**）（ICSU2017）。与此同时，提供区域和城市基础设施，作为基础设施目标的一部分（**可持续发展目标9**），能够刺激市场和价值链，支持体面工作和经济增长（**可持续发展目标8**），并推动可持续消费和生产（**可持续发展目标12**），而在改善城乡联系的过程中，又能够促进食品安全（**可持续发展目标2**），改善营养状况和推动可持续农业发展。此外，联合国人居署2016年的报告《巴黎协定中的可持续城市化》发现，在164项提交给联合国的国家自主贡献方案中，113项都反映了明确的城市参考和内容，证明了可持续城市化与气候行动之间的明确联系（联合国人居署2017）。

尽管不同国家的城市、乡镇和村庄面临的挑战各不相同，但《新城市议程》的设计是普遍适用的。此外，《新城市议程》拥有长期愿景。

图37:可持续发展目标中有关城市的目标(可持续发展目标11除外)



表3:可持续发展目标11、其他可持续发展目标与《新城市议程》之间的联系

可持续发展目标11的具体目标	与其他可持续发展目标的联系	与《新城市议程》段落之间的联系
11.1 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		31、32、33、34、46、61、70、99、107、108、110、112
11.2 到2030,向所有人提供安全、负担得起的、易于利用、可持续的交通运输系统,改善道路安全,特别是扩大公共交通,要特别关注处境脆弱者、妇女、儿童、残疾人和老年人的需要……		48、50、54、113、114、115
11.3到2030年,在所有国家加强包容和可持续的城市建设,加强参与性、综合性、可持续的人类住区规划和管理能力		29、39、40、41、42、92、149、155、156、157、160
11.4 进一步努力保护和捍卫世界文化和自然遗产		38、63、66、121、122
11.5 到2030年,大幅减少包括水灾在内的各种灾害造成的死亡人数和受灾人数,大幅减少上述灾害造成的与全球国内生产总值有关的直接经济损失,重点保护穷人和处境脆弱群体		65、68、69、71、73、74、75、76、77、78、119、123
11.6 到2030年,减少城市的人均负面环境影响,包括特别关注空气质量,以及城市废物管理等		65、68、69、71、73、74、75、76、77、78、119、123
11.7 到2030年,向所有人,特别是妇女、儿童、老年人和残疾人,普遍提供安全、包容、无障碍、绿色的公共空间		37、53、55、56、67、100、109
11.a 通过加强国家和区域发展规划,支持在城市、近郊和农村地区之间建立积极的经济、社会和环境联系		87、88、89、90、91、158、159
11.b 到2020年,大幅增加采取和实施综合政策和计划以构建包容、资源使用效率高、减缓和适应气候变化、具有韧性的城市和人类住区数量……		77、78、86、94、95、96、97、98

国家城市政策是政府支持实施《新城市议程》及城市相关可持续发展目标的重要工具。“国家城市政策”在第2.1.1章有详细介绍。

各国已经为落实《新城市议程》和可持续发展目标制定了行动计划，但这些计划有时并没有与其国家城市政策保持一致。国家城市政策的经验表明，符合空间优先事项并基于明确目标和价值观进行选择能够赋予城市实现其发展潜力所需要的杠杆（联合国人居署2014）。但是，正如联合国人居署与经合组织联合编写的《全球国家城市政策现状报告》所述，在其开展了城市政策进展分析的150个国家中，有一半（76个）通过了明确的国家城市政策，且这些政策与《新城市议程》之间存在着高度关联（联合国人居署和经合组织2018）。

各国已经为实施《新城市议程》和可持续发展目标制定了行动计划，但这些计划有时并没有与其国家城市政策保持一致。

机构和政策影响

鉴于城市化目前是且未来几十年仍将是一个具有决定意义的现象，将可持续发展目标与城市现实割裂开来看待可能会对全球努力产生适得其反的效果。由于《新城市议程》为应对城市化带来的挑战和机遇提供了规划、设计、财政、发展、治理和管理等方面的指导，因此它是加速实现可持续发展目标的一个重要杠杆。

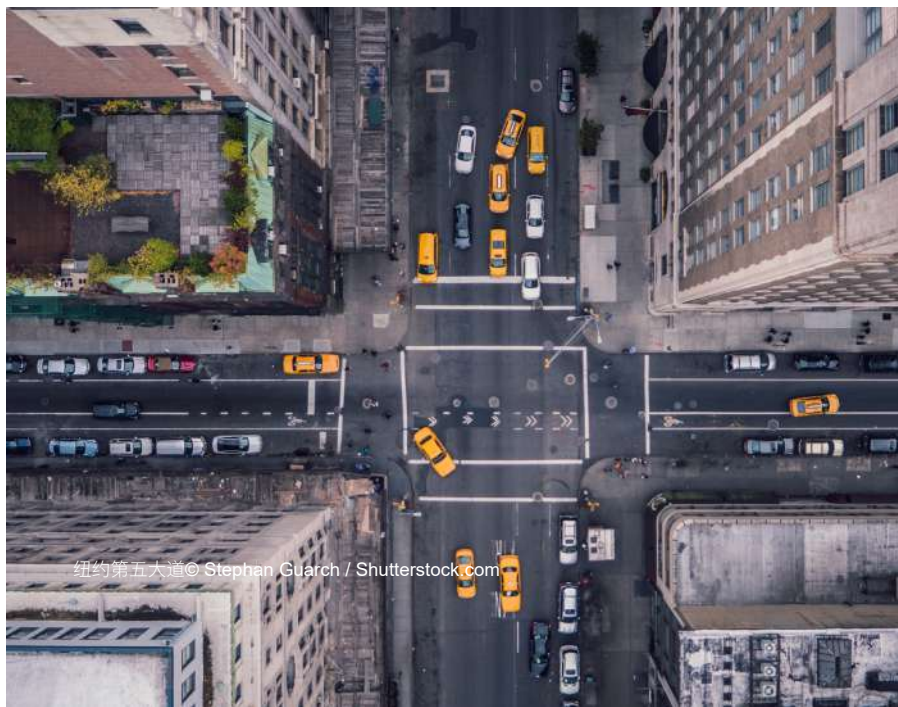
理解这种共生关系将对国内机构产生影响，国内机构需要将重点转移到加深对城市可持续发展目标与《新城市议程》之间相互联系的理解上。

包括确保其以适当方式在制度机制、政策工具和预算中实现主流化。同样，政策规划和设计要足够审慎、细致，以充分把握政策取舍和效益来最大限度地实现潜在的乘数效益。如果实施得当，这将指导各国及其城市开展连贯一致的气候减缓行动，实现可持续城市化，并促成《新城市议程》与可持续发展目标若干具体目标的同步实现。

相对于全球发展议程而言，政策连贯性和实施政策整合的必要性确实给许多国家带来了巨大挑战（联合国2019），因此在复杂背景下要有效地将《新城市议程》纳入其中，还需要相当大量的能力建设和意识干预方面的努力，以及充分的财政支持。

强化不同部门、规划和战略之间的治理协调体系（横向一致），以及各级政府之间的治理协调体系（纵向一致），同时适当实施权责下放，在这一过程中仍然极为重要。同样地，整个过程必须有包容性的利益相关者的全程参与，包括地方社区、私营部门合作伙伴及其他主体。

然而，离2030年这个里程碑还有不到10年，而这个里程碑能否实现的关键取决于各级政府的政治承诺和意志。



3.3 监测和报告

对《新城市议程》的跟踪和审查在《新城市议程》第161-175段做出了规定。《新城市议程》鼓励由国家主导、有包容性、多层次和透明的实施进程，这赋予了地方政府以重要角色。同时，《新城市议程》重申了联合国人居署作为可持续城市化和人类住区议题协调中心的角色。定量和定性分析、定期评估及各类会议将为《新城市议程》的跟踪和审查提供支持。《新城市议程》的报告程序补充并凸显了该议程与《2030年可持续发展议程》跟踪和审查之间的联系，从而确保了实施相关全球发展议程过程中的协调性和连贯性。

理解联合国秘书长的《四年期报告》

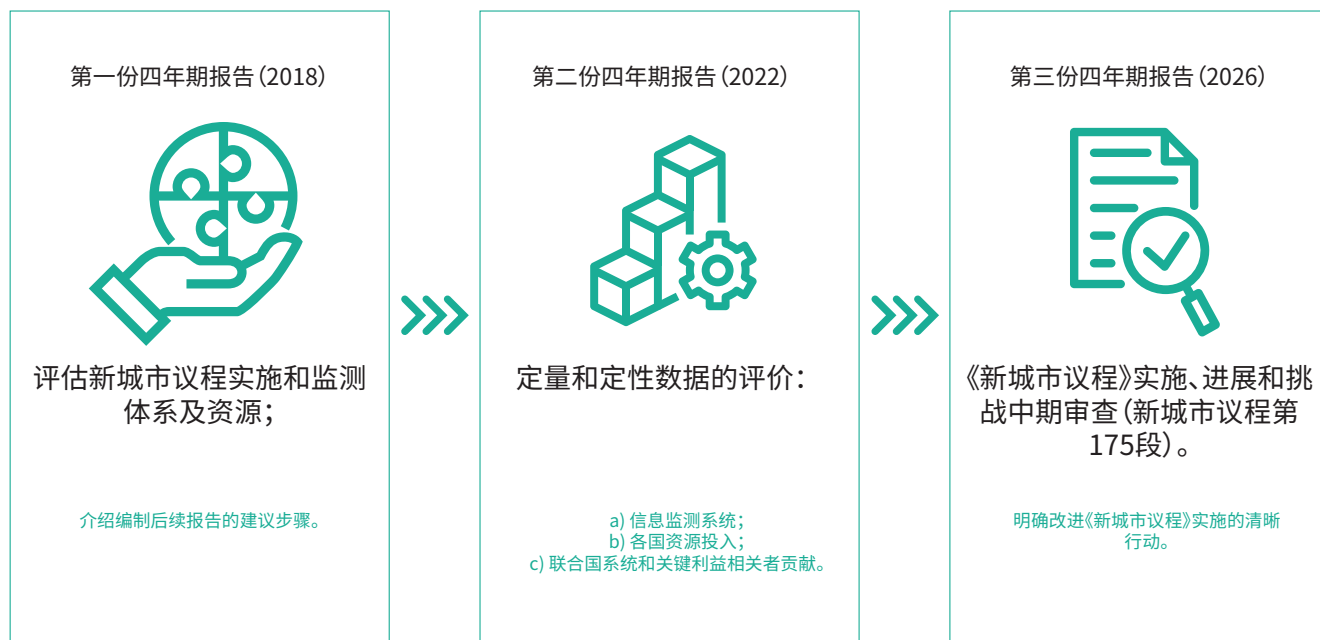
《新城市议程》第166段还充当了《四年期报告》的依据。通过这份报告，联合国秘书长将向联合国经济及社会理事会 (ECOSOC) 报告《新城市议程》的实施进展。每4年报告一次，到2036年共将会有5份报告出炉。下图37概述了这些报告中的前3份，而2026年将迎来《新城市议程》的中期审查。

《新城市议程》的跟踪和审议在《新城市议程》第161-175段做出了规定。

支持报告程序的四个要素

如图39所示，一种渐进式报告和监测方法以四个相互关联的要素为基础。

图38: 《四年期报告 (2018-2026)》的时间线和目标



为提供报告基石，联合国人居署开发了：**a)**《新城市议程》标准化报告准则；**b)**《新城市议程》监测框架；**c)**新城市议程平台。本章第3.3.1-3.3.3节将对这些工具进行详细介绍。

这些工具相互联系，为收集定性和定量数据提供了基础，为分析《新城市议程》的进展提供了一种统一方法，并为成员国及其他利益相关者的参与和分享影响提供了一个平台。

参与式进程将指导《四年期报告》的编制

《四年期报告》的编制是一项规模浩大的长期工程。为形成一个包容且内容丰富的报告，联合国人居署需要通过各种沟通和召集渠道调动利益相关者参与。

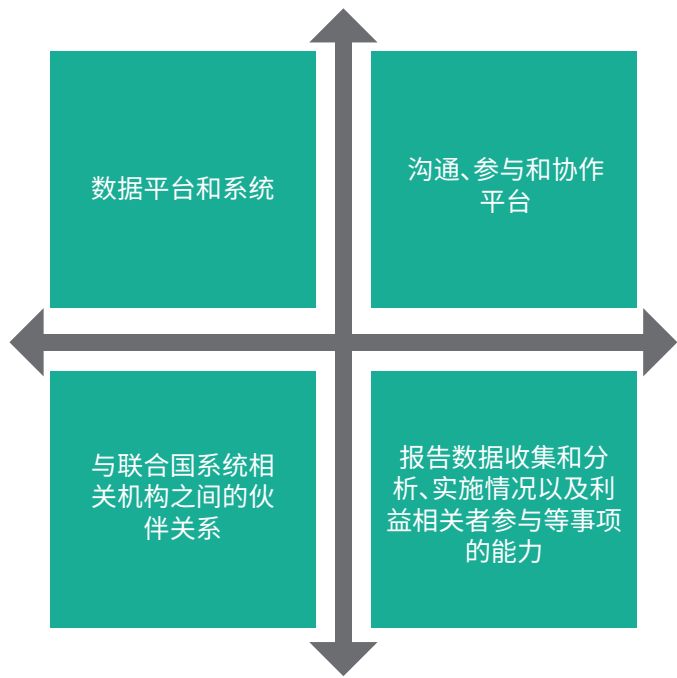
动员各类利益相关者参与

《新城市议程》第167段要求，进展报告应由国家主导，但同时也呼吁实施包容程序，使广泛的利益相关者包括各级政府及其部门、民间社会和私营部门、议会成员、国家人权机构及联合国系统等参与跟踪审议和实施过程。

3.3.1 报告导则

联合国人居署制作了《新城市议程实施报告导则》，以支持成员国就其实施《新城市议程》及可持续城市化和人类住区相关国际协议目标的情况编制国别进展报告。

图39: 支持报告进程的四项要素

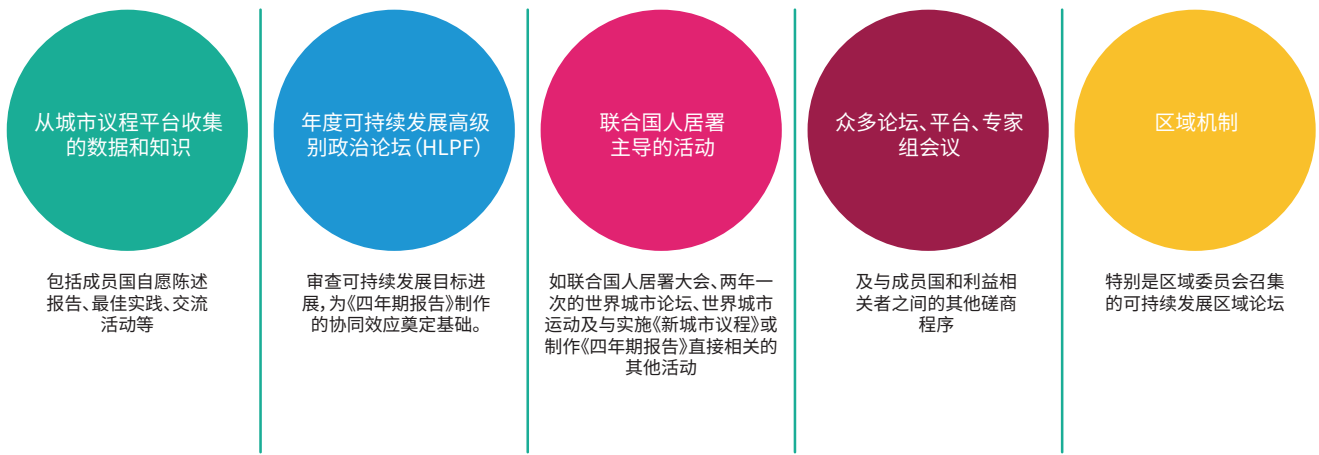


理解国别报告

根据导则，报告的编制应在一个主要部委或一个由本国负责城市化事务的多个部委组成的明确团体的主导下进行，主导机构应有明确的职责和问责机制（见图41）。在那些存在活跃的国家人居委员会和国家城市论坛的国家，二者均可在国别导则的编制过程中扮演重要角色。联合国人居署将协助成员国提升对报告指南的意识，同时为其编制报告提供技术协助。

国别报告将为秘书长的《四年期报告》提供重要信息。通过新城市议程平台，成员国可对其报告进行持续更新（第3.3.3节）。

图40:向联合国秘书长提交的《四年期报告》编制过程中的磋商渠道一览



国别报告的结构

面向成员国的报告导则涉及两个领域：变革承诺和有效实施(含拟议主题)报告的第一部分应聚焦成员国履行其新城市议程变革承诺的努力,而第二部分则应聚焦国家层面的政策框架。《新城市议程监测框架》(第3.3.2节)为这些主题和类型提供了具体指标。

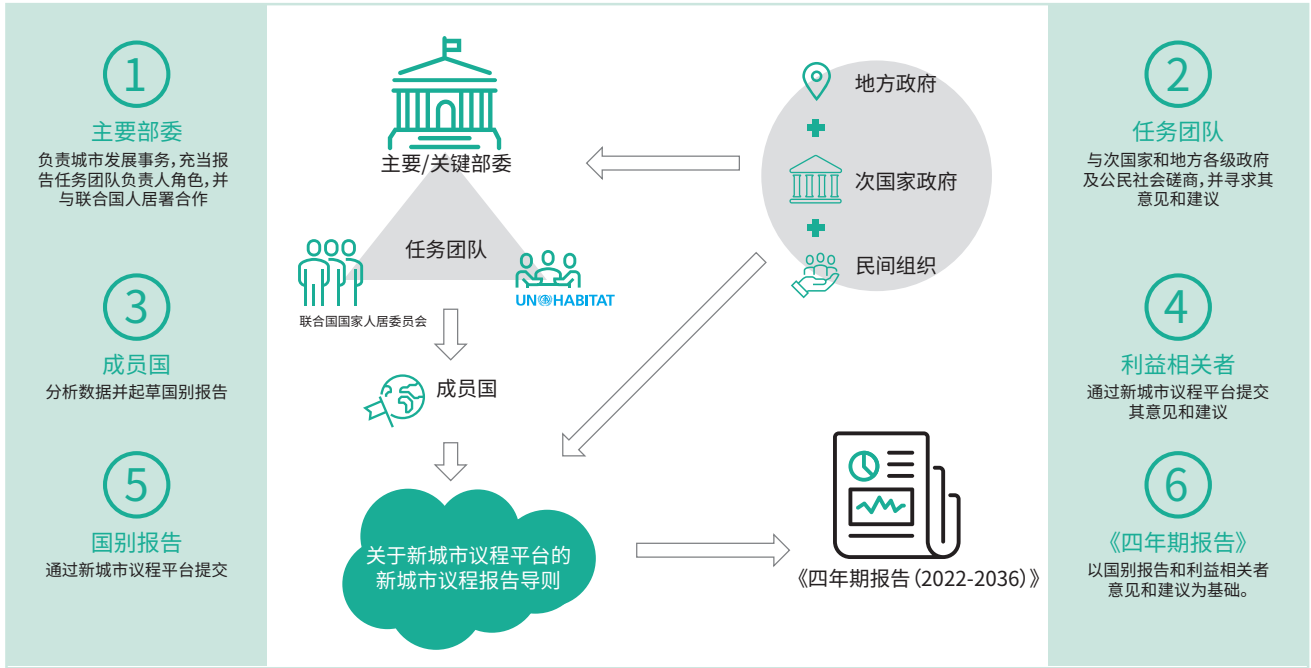
在跟踪和审查章节,报告应描述各级政府 and 利益相关者为监测和报告《新城市议程》实施情况而开发的各项机制、工具、框架和/或方法。报告应描述已取得的成果、经历过的挑战、经验教训、最佳实践和案例研究。

尽管每个成员国在衡量成功的能力和和方法上可能会存在差异,这是可以理解的,但国别报告仍应包括《新城市议程监测框架》规定的定量或定性指标。可公开获取的(数据)平台、网络链接、地图、表格及其他信息应尽可能作为附件纳入报告。每一响应均应纳入女性和弱势群体(青年、老年人、残疾人和移民等)的参与这一交叉议题。

3.3.2 监测框架

一线城市数据和统计数据补充了城市政策研究成果和知识,并为联合国人居署影响可持续城市发展领域的战略政策参与提供了支持。该机构建立了城市指标数据库,在全球各地城市设立了城市数据观测站,并发布了数据驱动的城市报告和立场文件,从而推动了这一愿景的实现。为进一步支持跟踪《新城市议程》进展的努力,联合国人居署开发了《新城市议程监测框架》。

图41: 《新城市议程》实施报告程序一览



理解《新城市议程监测框架》

《新城市议程监测框架》提供了一套共78项指标的框架, 所有国家和地方政府及合作伙伴均可利用这些指标统一收集可比数据, 以便对《新城市议程》承诺的实施进展进行跟踪。该框架对于评估影响至关重要。该框架还允许一个城市或国家的居民要求地方和中央政府对《新城市议程》的实施负责。

联合国人居署与联合国系统各机构和统计司密切合作, 共同建立了一套用于设计《新城市议程》实施报告程序的重要方法。

根据联合国大会第71/235号决议, 该监测框架应用于国家和次国家级别的监测, 并将指导国别报告、城市报告和提交给联合国大会的《四年期报告》的起草。

在跟踪和审查章节, 报告应描述各级政府 and 利益相关者已为监测和报告《新城市议程》实施情况而开发的各项机制、工具、框架和/或方法。

监测城市发展的维度和进展非常复杂，这对许多统计学家和经济学家都构成了方法学上的挑战。这些挑战包括缺乏统一的城市和城市区域定义、不同部门和城市对指标的理解存在差异、需要在城市层面监测和追踪结果而在国家层面报告进展等等。一些国家有很多城市和城市中心，因此又面临着如何最为有效地监测和报告这些城市和城市中心的挑战。

《新城市议程监测框架》就是为了应对这些挑战而制定的。该框架包含了统一的城市概念和统一的城市及城市区域操作定义，因此能够支持成员国制作并提供可比指标、从而对进展和影响进行监测。联合国人居署还开发了国别城市样本，作为针对监测一组有代表性的城市的解决方案，以便在报告国家层面进展时控制其在选择城市时的偏差。

与可持续发展目标的城市维度保持一致

根据设计，该框架将为理解和加强可持续发展目标相关指标的城市维度做出直接贡献。《新城市议程》确认其监测与《2030可持续发展议程》之间的实际联系和协同效应，以确保二者在实施和监测上的一致性。《新城市议程》164。在《新城市议程监测框架》的指标中，近三分之一的指标均与聚焦于城市的可持续发展目标相关指标相同，因此，成员国和城市在监测《新城市议程》实施进展时能够与《2030年可持续发展议程》保持一致。

该框架以可持续发展目标监测框架为基础，同时将可持续发展目标及其具体目标相关的现有指标没有涉及的《新城市议程》特定内容纳入其中。由于《新城市议程》阐述了“方法”、“合作伙伴”和“实现可持续城市发展的手段”等问题，因此它增加了额外的城市维度，并超越了可持续发展目标的核心城市指标。《新城市议程监测框架》中近一半指标是独一无二的。正是在这种背景下，该框架弥补了可持续发展目标城市相关指标的不足。许多

《新城市议程监测框架》将可持续发展目标及其具体目标相关现有指标没有涉及的《新城市议程》特定内容纳入其中。



蒙古首都乌兰巴托。© Michal Mit' / Shutterstock.com

可持续发展目标相关指标也侧重于量化的统计措施。联合国人居署提出了各种《新城市议程》相关额外措施，以平衡用于补充可持续发展目标相关指标的众多定性、定量和空间措施。

3.3.3 城市议程在线平台

这是联合国人居署为共享信息和提高报告系统性而开发的一个全球互动平台。在收集整理成员国及其他《新城市议程》合作伙伴的行动、最佳实践、案例研究、经验教训及其他宝贵意见和建议时，这个平台至关重要。

城市议程平台是一个全球性网络平台，将联合国系统、国家、地区和地方等各级政府、私营部门、民间组织、学术界及其他利益相关者聚集在一起，以推动进展的监测、报告和知识共享，从而加快《新城市议程》和可持续发展目标的实施。该平台建立在最初为“人居三大会”设计的“基多实施平台”的基础之上，原平台的全部内容已迁移到“城市议程平台”。

通过创建一个知识交流和分析的线上空间，该平台响应了加强《新城市议程》实施进展相关信息获取和交流的需求。目前，创新、可持续性、效率和参与等领域的重大经验教训正在涌现，需要切实加以利用、分享和交流。

《新城市议程实施报告导则》和该平台将为编制联合国秘书长就2022年及其后《新城市议程》落实进展的《四年期报告》提供必要基础。

专栏23: 城市议程平台的主要特征

1. **国别报告** 一个基于成员国可用的《报告导则》的集中性线上报告机制，可协助编制国别报告。
2. **知识管理** 充分利用合作伙伴的集体经验和知识，它将推动知识的产生和分享，从而为实施《新城市议程》和可持续发展目标提供支持。
 - a) 城市数据: 关联全球城市指标数据库平台; 为实现进展数据的可视化提供互动机制，实施《新城市议程》和可持续发展目标的影响。
 - b) 城市最佳实践数据库: 存储和管理不同奖项计划推荐的最佳实践，并提供高级搜索功能，以鼓励知识分享和运用。该数据库可支持分享启发性突破和成功故事，示范成果和影响，并识别可推广的实践。
 - c) 关联全球、区域和专题知识平台: 强化专题领域之间及城市议程平台与联合国经济和社会事务部、联合国区域委员会等开发的全球和区域平台之间的协作和一致性。
3. **学习与能力发展** 通过能力发展和先进知识的管理支持有据可依的国家级行动，力求产生影响。提供一系列补充性的网络研讨会、在线学习、研讨会和技术支持，并扩充资源和出版物。
4. **分享行动:** 不同利益相关者分享的倡议举措，报告他们在实施《新城市议程》中的进展
5. **动员和参与** 加速创建全球网络，通过播客、电子小组、视频、活动等培养集体行动的全球社群。
6. **倡导和伙伴关系** 利用协作扩大行动和集体响应规模。

3.4 联合国人居署在推动《新城市议程》中的作用

联合国人居署的起源和成立依据最早可追溯至20世纪40年代,其组织形态和重点议题的演变反映了城市、人口、环境、空间和社会经济趋势及其产生的需求的不断变化。在时间进程中,随着城市化在全球范围内的快速推进和在城市区域定居的全球人口日益增加,该机构的议题范围不断扩大,而重要性也不断提升。

当然,可持续发展目标和《新城市议程》通过的整个过程都见证了该机构为确保城市化在可持续发展过程中发挥作用并在2015年后全球议程中得到体现的参与和努力。在实现这些全球议程的过程中,该机构开发了至关重要的规范和知识工具,以支持对《新城市议程》和可持续发展目标城市内容的实施进行连贯一致的监测和报告。这些努力在前一节中已有详细描述。

实际上,作为可持续城市化和人类住区议题的协调中心,联合国人居署的角色、使命、规范和专业技术在《新城市议程》的多个段落中均有重申——**《新城市议程》165、171**。

后面一节概述了联合国人居署响应《新城市议程》第167段的号召而组织的两次大规模利益相关者活动,其目的是汲取利益相关者平台在监测和报告《新城市议程》方面的经验教训,并听取他们的意见和建议。在有大量项目和活动支持《新城市议程》的背景下,本节特别关注联合国人居署大会和人居署更广泛的治理结构(第3.4.1节),以及世界城市论坛(第3.4.2节)这一为宣传、知识和利益相关者而设的平台,因为它们的影响力广泛且战略重要性很高。

3.4.1 联合国人居署大会及其治理结构

本节简要介绍了联合国人居署的治理结构,并重点介绍了该机构的主要决策机构即联合国人居署大会,因为在《新城市议程》的实施过程中,联合国人居署大会扮演着不可或缺的角色。

联合国人居署的治理结构

联合国人居署的治理结构由三个决策机构组成,即联合国人居署大会、联合国人居署执行局和联合国人居署常驻代表委员会。这三个治理机构作为一个整体,加强了联合国人居署的问责性和透明度,并为联合国人居署加强其规范和运营活动提供了有效的监督机制。

联合国人居署大会

联合国人居署大会是一个关注可持续城市化和人类住区的高级决策机构。它是一个全球机构,由联合国193个成员国组成,每4年在位于内罗毕的联合国人居署总部召开一次会议。大会将联合国人居署成员国、其他联合国机构、私营部门、民间组织、学术界及其他城市利益相关者聚集在一起。

联合国人居署大会是根据联合国大会第73/239号决议召集的。该决议解散了之前属于联合国大会附属机构的联合国人居署理事会(UN-Habitat Governing Council)。作为主要治理机构,联合国人居署大会的成立致力于通过其组织结构强化联合国人居署这一组织。这一做法响应了《新城市议程》第172段的号召,对联合国人居署的治理机构进行了审查并实施了普遍会员制度。

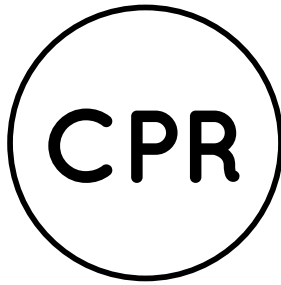
图42: 联合国人居署的治理结构

联合国人居署大会



联合国人居署大会是联合国人居署的主要决策机构。它实施的是普遍政府会员制度,为联合国人居署的运作提供了政治和战略框架。它致力于推动城市和人类住区的可持续发展。联合国人居署大会每四年召开一次会议,通过联合国经济及社会理事会向联合国大会报告其工作。

联合国人居署常驻代表委员会 (CPR)



联合国人居署常驻代表委员会 (CPR) 由派驻内罗毕联合国办公室的所有常驻代表组成,每两年召开一次会议。该委员会通常会在联合国人居署大会召开之前召开一次会议,以准备大会议程,之后会召开第二次高级别中期审查会议。

联合国人居署执行局



执行局由联合国人居署大会选举产生的36个成员国组成,每个地区都有代表。执行局每年召开三次会议,以加强成员国对联合国人居署运作的监督。

联合国人居署大会的职责

每四年,联合国人居署大会都会在肯尼亚首都内罗毕召开一次为期5天的会议,以履行下列职责:

此外,大会还应确保地方政府及其他利益相关者在大会、大会附属机构及闭会期会议中的积极参与。

联合国人居署大会与《新城市议程》

联合国人居署大会与《新城市议程》之间有着重要联系,因为这一会议召集平台既能够为关于《新城市议程》进展和影响的《四年期报告》的编制提供指导,同时又能够受其指导。大会在通过其对话、审查和分论坛成果来验证和加强《四年期报告》的信息方面扮演着关键角色,能够为未来报告提供种子信息。

图43: 联合国人居署大会的职责



而且,大会为跟踪以往《四年期报告》相关建议的进展并凸显城市的前沿创新实践及其在落实《新城市议程》方面的进展提供了一个绝佳场所,且可通过展览空间和焦点活动激励成员国的参与。

同样,大会可以吸引民间组织参与其他圆桌对话,以探讨《新城市议程》和可持续发展目标的成就。未来的联合国人居署大会将就可持续发展目标和《新城市议程》的实施提供建议。大会召开的时间也与四年期全面政策审议进程保持了一致。

最后,大会还为进一步展示新城市议程平台(如第3.3.3节所述)提供了机会,从而提高了各利益相关者对基于证据报告进展的需求的意识。因此,《四年期报告》的编制有众多信息来源可用,有许多合作伙伴的支持,能够确保其真正具备包容性,并以基于系统的方法报告《新城市议程》的进展。

大会为跟踪以往《四年期报告》相关建议的进展并凸显城市的前沿创新实践及其在实施《新城市议程》方面的进展提供了一个绝佳场所。

3.4.2 世界城市论坛

世界城市论坛 (WUF) 是世界上规模最大的可持续城市发展对话的论坛。它是一个非立法性质的专业论坛, 每两年由联合国人居署执行主任召集一次。世界城市论坛于2001

年由联合国正式创立, 并于2002年在肯尼亚首都内罗毕举行了首届论坛。论坛审查了全球范围内的高速城市化进程及其对社区、经济体、气候变化和相关政策的影响。

事实证明, 世界城市论坛是一个十分重要的平台, 在提升人们的可持续城市发展意识和知识、提高城市主体在落实《新城市议程》过程中的协调性并认可联合国秘书长《行动十年》项目各项承诺和行动等方面发挥着重要作用。它致力于确保可持续城市发展被纳入越来越多的全球政治和媒体议程。

联合国大会认可世界城市论坛是可持续城市发展和人类住区领域政策制定者、地方政府领导人、非政府组织和专家实践者进行互动的最重要的全球平台。

世界城市论坛是国际社会就城市挑战和议题交流观点和经验的首要论坛。

它是探讨《新城市议程》和可持续发展目标城市维度实施问题的重要平台。

联合国大会认可世界城市论坛是可持续城市发展和人类住区领域政策制定者、地方政府领导人、非政府组织和专家进行互动的最重要的全球平台。这里的专家包括社区组织、专业人员、科研机构、学者、私营部门、开发金融机构和基金会、媒体、联合国组织及其他国际机构等等。

图44: 世界城市论坛的目标

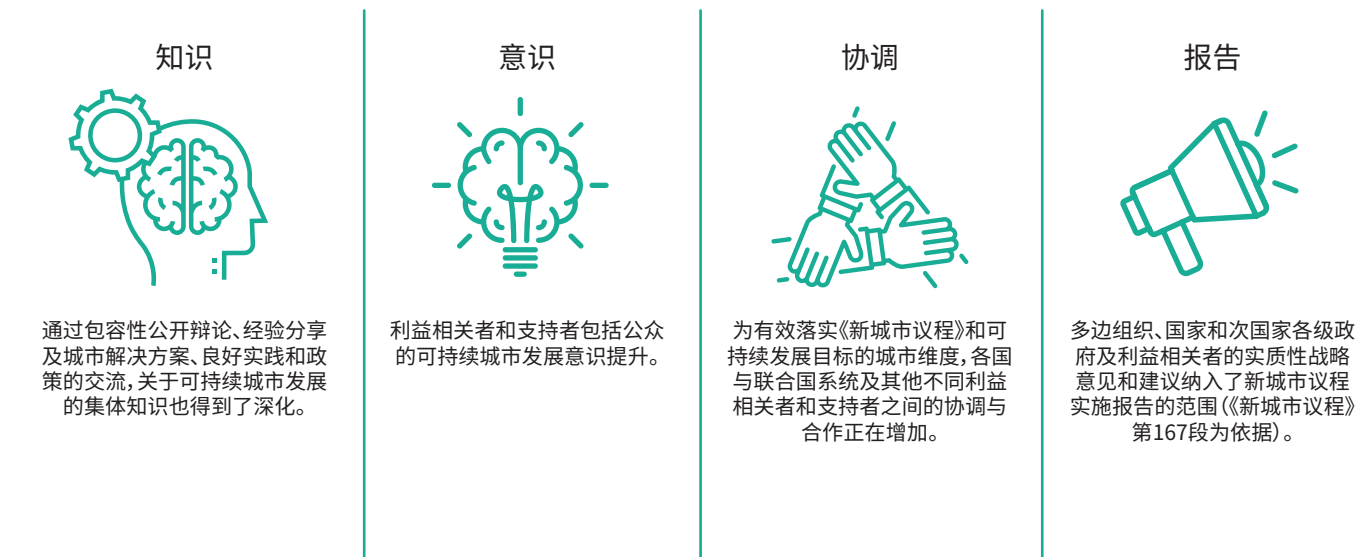
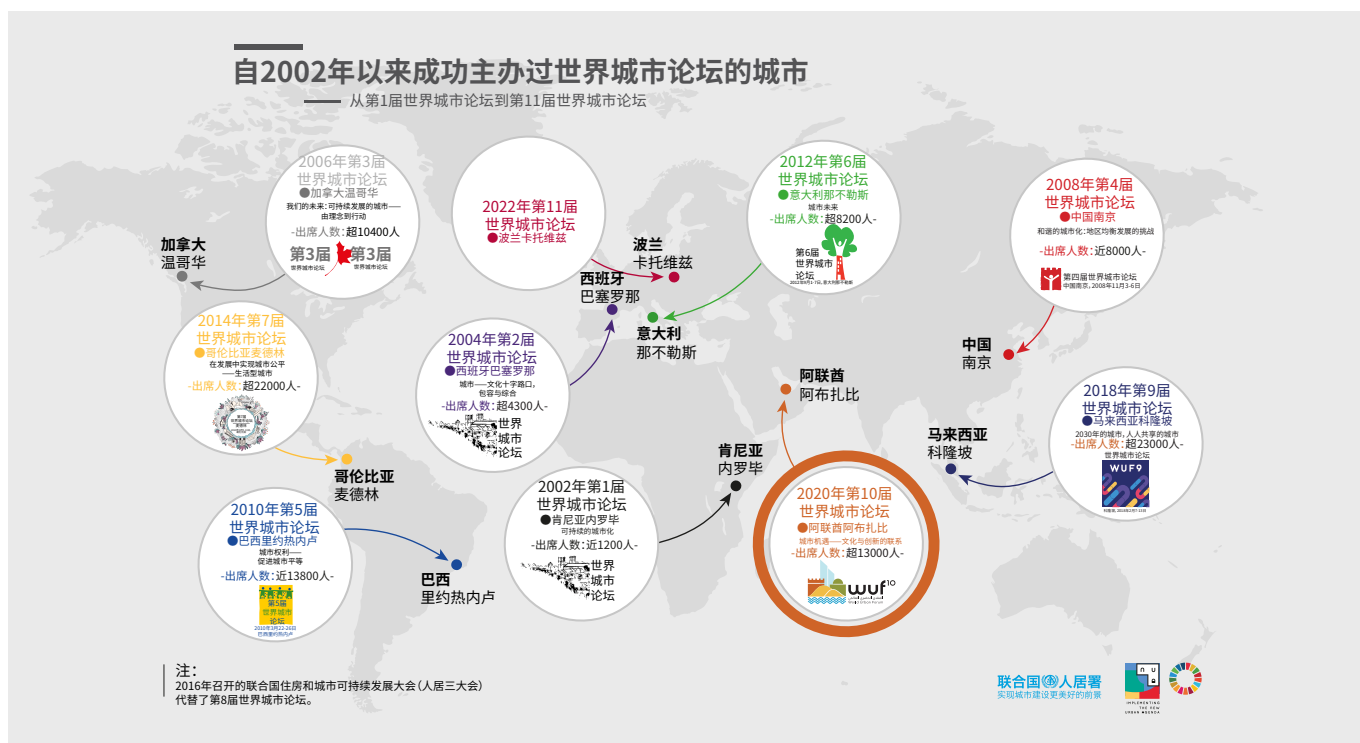


图45: 主办过世界城市论坛的城市



世界城市论坛与《新城市议程》

世界城市论坛每两年举办一次，使其成为持续推动以包容和有效方式实施、报告、跟踪和审议《新城市议程》和可持续发展目标城市维度的宣传、合作和知识平台。

论坛的高水平参与、交流和推广活动，以及获取信息的创新形式和高效机制，都确保了其成果能够改善《新城市议程》和联合国人居署战略与工作的落实和跟踪。

这与《新城市议程》第167段的精神相符，该段要求成员国报告《新城市议程》的实施进展，纳入多边组织、民间社会、私营部门和学术界的贡献，并借鉴例如世界城市论坛等的现有平台和进程。

自2002年召开第一届论坛以来，世界城市论坛已在全球许多城市多次召开，这些城市包括：巴塞罗那（2004年）、温哥华（2006年）、南京（2008年）、里约热内卢（2010年）、那不勒斯（2012年）、麦德林（2014年）、科隆坡（2018年）和阿布扎比（2020年）。由于与联合国住房和可持续城市发展大会（人居三大会）重合，2016年的第八次世界城市论坛没有召开。

世界城市论坛的专家包括社区组织、专业人员、科研机构 and 学者、私营部门和、开发金融机构和基金会、媒体、联合国组织及其他国际机构等等。

结语

到目前为止，没有哪个国家是在未实现城市化之前就达到中等收入水平的。今天，全球城市化率已超过50%，而到2030年，城市居民将增加20亿。城市对繁荣、包容和韧性有着重大影响。80%的全球经济活动是在城市产生的。全球大约有10亿贫民窟居民生活在不达标的环境中，无法享受基本服务。城市集聚使人们在自然灾害和社会经济冲击面前的脆弱性日益升高。

城市化是一个悖论。城市同时集中了繁荣、贫困人口和风险。城市集聚导致的空间距离缩短推动了经济发展、创新和促进繁荣的观念，但与此同时，城市的空间集中又增加了人们在自然危害、气候变化影响及重大经济或社会问题冲击面前的脆弱性。

《新城市议程》是国际社会旨在消除这一悖论的最新努力。它是一个纲领性文件，涵盖了同一体系下的不同概念和部门。本手册对这些概念都进行了说明，以系统地定义一种城市发展方法。这种方法能够帮助城市一级的决策者制定有助于建设紧凑型高密度城市住区的空间政策，使所有居民都能享有良好的交通，并靠近经济活动和就业岗位。它还能指导城市进行公平投资，以创造就业、促进创新、拓展服务并降低营商成本。

利用《新城市议程》的方法，城市能够在规划和发展过程中实现风险管理的主流化，用未雨绸缪和预防文化替代灾后重建文化，从而提高其韧性。最后，这种方法能够改善城市中贫困居民对基本服务、教育、住房、交通和医疗保健的获取情况，从而铺就通向包容的道路。





词汇表

集聚经济:指服务、家庭和资源的聚集。集聚能够使工人们住在离工作较近的地方,并获得教育机会,同时又能使企业能够获取供应商、消费市场和劳动力储备。通过集聚,总体生产力将得到提升。

建筑规范:指规定城市中获得准许进行建设的建筑物形态和规格的规范准则。这种规范可规定建筑物使用的材料、出入口、安全标准和建筑形态的最低限度要求,还可规定建筑检查相关标准。国际规范委员会将建筑规范定义为“政府立法部门通过的、涉及建筑物和建筑场所实体结构和健康状况的法律、法规、条例(及其他法定要求)的集合”。

资本规划:就未来基础设施投资及其他资本支出进行规划和预算。资本支出指用于购置资产或延长现有资产使用寿命的支出。

专家研讨会(Charrette):有时也称为“设计研讨会”,指关键利益相关者群体与决策者在信息共享、迭代设计方案、反馈和修订等方面进行协作,以开发复杂城市项目、开展设计或制定政策的协作式设计环节。专家研讨会工作环节历时从几天到几周不等。在活动中,专业人员和利益相关者将共同识别各种选项,快速制定方案草案,并做出相应判断。对于需要公共参与的项目,专家研讨会方法可有效管理大量受众,鼓励提供意见和建议,形成宝贵反馈意见,并节省数月的后续协调时间。

气候变化适应:指城市准备应对气候变化影响的一系列行动。适应可以定义为“自然或人类系统根据实际或预期气候刺激或其影响进行调整、以减轻危害或利用有益机会的行为”。

气候变化减缓:指旨在通过减少温室气体排放

降低气候变化影响速度的一系列行动。

气候变化韧性:可定义为“暴露在危害中的系统、社区或社会以及时、高效方式抵御、吸收、适应危害影响或从危害影响中恢复的能力,包括保护和恢复其重大基本结构和功能”。指使城市区域摆脱环境条件变化影响包括气候变化影响的社会、经济和环境实践的总和。

创意产业:指参与创造、生产和传播创意内容的产业,包括博物馆和收藏品、行为艺术、视觉艺术和摄影、电影、电视和广播、设计和出版、建筑设计、报纸和杂志、游戏、书籍、数字制造和新媒体等。

文化遗产:联合国教科文组织(UNESCO)将其定义为“一个群体或社会从先辈那里继承的、在当代得以维系且为后代利益而赠予的有形文物和无形非物质属性的遗产”。该定义包括能够确保子孙后代文化多样性的物品、场所和建筑物,以及非物质文化遗产。

加密:指生活在城市区域的人口密度日益升高的现象。城市密度可用居住密度、人口密度、就业密度或容积率(FAR)等指标进行衡量。

生态系统服务:指对健康生态系统提供给人类的利益进行理解和量化的一种方法。这种利益包括农作物的自然授粉、清洁空气、极端天气减缓、人类的生理和心理健康等。

公平:指通过平等获取政治、社会和经济资源而实现的公平。社会变革互动研究所(Interaction Institute for Social Change)将过程公平定义为“所有群体均享有改善其生活质量所必需的资源 and 机会”的情形,并将公平定义为“生活结果上的差异无法基于种族、阶

层或其他身份维度进行预测”的结果。

财政放权:指财政责任由中央政府转移至地方政府、由地方政府负责基础设施及服务的融资和交付。

绿色基础设施:有时称为“绿色雨水基础设施”，指利用植物和土壤系统保护、恢复或模拟自然水循环并提供社区安全、改善健康和福祉等其他社区利益的潮湿天气影响管理方法。

住房存量:指一个区域内住房单元的总数。住房存量可基于住房特征(如单元数、单元楼龄、建筑特征和类型等)进行描述。

渐进式住房:指提供有配套基础设施服务的土地和最低限度的核心单元并要求居民根据既定标准自行建设和扩建的住房。渐进式住房通常分为三个阶段,即获取土地阶段、建设住房核心阶段和渐进式改进阶段。许多家庭整个家庭生命周期内都在致力于改善和扩建住房,即首先满足规模和质量方面的最低标准,然后根据家庭结构的变化进行调整,或通过住房投资进行创收。

填充开发:指通过对开发密度较低区域进行填充的方式改造低密度城市和城市区域的一种方法。作为向外扩建的替代方式,填充开发指在已开发区域而非新区域内建设新住房或改造现有住房的行为。

非正式经济/部门:指因监管缺失、执行不力或逃避监管等原因导致不在正式监管(征税、依法监测和保护等)范围内的经济活动。有时归属于非正式经济范畴的活动包括街头贩卖、家政服务、居家企业、拾荒和城市农业等。

非正式住区:指以缺乏基本服务(包括饮用水或卫生、能源、废物收集和交通等服务)、住所结构质量低劣、不符合规划和建筑法规、过度拥挤、居住地点危险或对环境敏感、保有权无保障等为特征的生活环境。非正式住区可能是高速城市化的产物。非正式住区可在公共土地上形成,也可以在私人土地上形成,其形成可能是自然发生的,也可能是通过组织某个群体占据某块土地的中间人发生的。

非正式性:有时指城市非正式性,通常被归于南半球国家的贫穷城市,有时与非法和边缘化相关,有时也与城市居民的能动性和创造力相关。

物联网(IoT):指接入互联网并收集、共享数据的数十亿物理设备(传感器和设备之类的“物”)构成的整体。物联网的出现得益于廉价的计算机芯片和无处不在的无线网络。无线网络的普及使得物理设备无需人工互动或干预即可交换即时数据。

干预机制:指城市可加以利用的工具和技巧,以及城市和城市利益相关者为实现其目的可在国家、次国家和地方等层面采取的具体行动。干预机制包括城市可用于探索、规划、资助并实施各种策略、以实现《新城市议程》各项原则和部门目标的方法。

联营体:指一种公私合作(PPP)的模式。联营体是政府与一个或多个私营部门当事方在项目开发和维护或项目实施中进行合作的平台。在联营体中,公共部门和私营部门共担风险,共享回报。联营体是通过合伙关系、有限合伙关系、私人有限公司或公共有限公司之类各种制度和法律架构创建的。

词汇表

地籍:指地块及其维度、位置、所有权、土地使用历史、法律归位及其他信息的完整记录。

土地确权:有时称为土地使用权规范化,指将非正式使用权纳入公共当局承认的体系的过程。

土地利用规划:指管理土地所有权、土地使用和土地开发等事务的法律。从历史角度看,土地利用规划是用于分隔不相容的活动以保护居民免受附近有害用途(如被认定为“滋扰行为”的工农业活动)影响并使城市空间安排更加高效的工具。

土地价值捕获:也称为价值捕获(VC),是一个概括性术语,包括以捕获公共基础设施投资或城市人口增长带来的部分土地增值为主要目的的所有政策。

边缘化群体:指被认为边缘化了的群体,包括妇女、儿童、性少数群体(LGBTQ+)、残疾人、老年人、艾滋病患者或艾滋病毒携带者以及其他慢性病患者、无家可归者或非正式住所居民、难民或新移民等。这些群体有着不同的需求,除了围绕这些需求设计社会项目和服务外,城市当局还有义务为他们提供各种其他服务,以满足这些不同群体的需求。“从边缘开始规划”是一项原则,意味着当以边缘化群体的需求为中心时,所有居民都能够从中受益。

总体规划:指致力于打造建筑物、社会环境、经济活动、地理位置、特征和文化之间的联系、以指导未来城市增长的一种长期战略。总体规划充当了城市设计和规划的高级框架,构成了地方土地利用法规和区划条例的依据,能够确保城市发展符合总体规划阐述的社区目标和政策。

微交通:指用于短距离出行的小型、轻型交通工具,如自行车、电动自行车、电动摩托车、电动滑板、共享单车、无桩共享单车等。有时用于与其他形式的交通工具进行接驳。微交通因创造与公共交通之间的衔接、降低对私家车的依赖、高效利用现有公共空间并减少温室气体排放而广受好评。

混合用途开发:指将两种或两种以上用途(如居住、商业、文化、机构和工业用途)纳入同一房地产开发项目、空间、商业走廊或街区。混合用途开发可通过填充、新建或二者相结合的方式实施。

单中心形态:指整个城市围绕着一个就业和商业中心展开的城市发展模式。这种城市模式可能会降低生活质量和效率,并导致拥堵。另请参见多中心形态。

参与式预算:指社区成员决定如何支出部分公共预算的审议过程。

参与式规划:指由整个社区参与城市规划战略和管理过程且特别注意边缘化群体参与的城市规划过程。参与式规划旨在实现社区认可并预防群体之间的冲突。参与式规划应以学习为导向,倡导社区与政府官员之间的相互问责,以确保利益相关者的持续参与。利益相关者应参与包括验证在内的规划过程的各个层面和阶段。

城市周边地区:指城市区域的周边地区,包括正处于城市化进程中且在城市经济和社会影响范围内的前农村地区。有时被称为“城乡过渡区”。

多中心形态:指整个城市围绕着多个主要就业

中心、而不是一个就业和商业中心展开的城市发展模式。另请参见单中心形态。

人口密度:指人口与城市或街区土地总面积之比。

公私合作(PPP):指在公共部门缺乏必要资金或制度和人力资源能力的情况下可用于城市发展的一项金融工具。在公私合作模式下,公共部门与私营部门就城市更新项目共担风险,并共享回报。公私合作项目可以特许经营形式(合约)、混合收入联营体形式(制度化)或介于二者之间的其他形式实施。另请参见“联营体”。

二线城市:用于指代城市等级中位于第二线或第二层级的城市。二线城市可基于其人口、规模、功能、经济地位或与其临近或遥远城市的关系、社会经济地位等因素而被认为处于二线。

可持续发展目标(SDG):指联合国所有成员国于2015年通过的,构成《2030年可持续发展议程》基础的17项可持续发展目标之一。可持续发展目标为人类和地球的和平与繁荣描绘了一幅共同蓝图。

智慧城市:国际数据公司(IDC)将其定义为利用遍及整个城市的技术投资、提高效率的公共平台、超越系统的共享数据和与智慧任务相挂钩的信息技术投资等进行的城市发展。

社会资本:指促进个人和集体福祉及生产力的社会关系。社会资本指社会网络、纽带和信任的价值。

空间资本:指城市布局形态有利于提供公共产

品和社会互动的程度。在空间资本水平较高的城市,城市的连通性和密度能够优化社会服务、教育、健康、休闲、安全和保障等便利设施的布局。在这类城市,空间资本能够重新定义公私部门之间的关系,从而创造更加和谐的发展。

利益相关者:指受某一问题或项目影响的人、群体、社区、机构及其他组织单位。

交通连通性:指用户在单次出行中使用一个以上交通系统的能力。“良好的”连通性能够缩短出行时间、提高连通的可靠性,并确保中转和支付均简单、安全。“糟糕的”连通性阻碍了人们以高效、负担得起的方式前往学校、工作场所、住所、购物和政府中心等地。

以公共交通为导向的开发模式(TOD):公共交通导向开发研究所(Transit Oriented Development Institute)将其定义为“围绕高质量铁路系统创造紧凑、适宜步行、以行人为导向的混合用途社区”的开发模式。

提升分区用途:指允许私营部门开发商提高一个场地的最大容许开发容量,以换取资金或明确政策目标的一项工具。通过提升分区用途,城市可允许受限区域内的开发项目提高其开发密度或土地利用价值(如从工业用地调整为住宅或商业用地)。

城市增长边界:指对城市扩张范围设置的地理限制,用于保护城市周围的天然土地、农业用地或空旷地。

城市热岛效应:用于描述比附近农村地区更热的开发区域或比其他城市区域更热的特定街区。热岛可导致夏季能源需求高峰、空调成本

词汇表

高、空气污染、温室气体排放量大、热相关疾病和死亡、水污染等问题。

城市无序扩张:也称为无序扩张或郊区无序扩张,指城市住区地理范围的快速扩张,通常以低密度住房为特征。城市无序扩张可能是由安置不断增加的城市人口的需求造成的,也可能是由增加生活空间及其他居住便利设施的愿望造成的。在低密度无序扩张城市,基础设施融资和建设成本以及将个体居民与就业中心和重要服务或便利设施连接起来的成本通常会更高。

价值链:商业管理概念,指一个产品或一项服务从构思到交付所涉及的全部活动。

区划:是城市设计规范的基石,不仅会按地块规定土地用途,而且会确定建筑物的密度和高度。区划可规定建筑物的物理限制,包括缩进距离、朝向、开放空间和停车要求等,这些都是城市设计塑造建筑形态的重要工具。

区划叠加:为植被、遗产、建筑物之类的特定土地属性提供更加专业的控制措施。典型的区划叠加包括遗产叠加和街区风貌保护、用以保护自然特征和资源的环境和景观叠加和用以保护面临城市化风险的宝贵农业用地或耕地的土地管理叠加等。





参考文献

- 100 Resilient Cities (2016). How to Develop a Resilience Strategy. Accessed on 18 December 2019.
- Abas, M.A., and Wee, S.T. (2014). The issues of policy implementation on solid waste management in Malaysia. *International Journal of Conception on Management and Social Sciences*, vol., 2 No. 3, pp. 12–17.
- Abreu-Lastra, Raúl, and others (2011). Housing Finance in Mexico: Current State and Future Sustainability. IDB Working Paper, No. IDB-TN-287. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Ackom, E.K., and others (2015). Electricity (in) accessibility to the urban poor in developing countries. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Energy and Environment*, vol. 4, No. 4, pp. 339–353.
- Ahmed, T., and others (2007). Review and analysis of current solid waste management situation in urban areas of Pakistan. *Proceedings of the International Conference on Sustainable Solid Waste Management*, vol. 8, (September), p. 36.
- Akkoyunlu, S. (2015). The potential of rural-urban linkages for sustainable development and trade. *International Journal of Sustainable Development & World Policy*, vol. 4, No. 2, pp. 20–40.
- Aldana, Gloria, Richard G. Newell and Daniel Raimi (2019). Global Energy Outlook 2019: The Next Generation of Energy. Washington, D.C.: Resources for the Future.
- Amirtahmasebi, Rana, and others (2016). *Regenerating Urban Land: A Practitioner's Guide to Leveraging Private Investment*. Washington, D.C.: World Bank.
- Andersson, F., S. Burgess and J.I. Lane (2007). Cities, matching and the productivity gains of agglomeration. *Journal of Urban Economics*, vol. 61, No. 1, pp. 112–128.
- Angel, Shlomo (2012). *Planet of Cities*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- _____ (2018). The New Urban Peripheries, 1990–2014: Selected Findings from a Global Sample of Cities. Working Paper, No. 40 (June). New York City: NYU Marron Institute of Urban Management.
- Arfvidsson, H., and others (2017). Engaging with and measuring informality in the proposed Urban Sustainable Development Goal. *African Geographical Review*, vol. 36, No. 1, pp. 100–114.
- Arup and Ellen MacArthur Foundation (2019), *Circular Economies in Cities: Planning for Compact, Connected Cities*. Cowes, UK: Ellen MacArthur Foundation.
- Augustinraj, Rajah, and others (2018). Why Countries Need New Job Creation Strategies. Boston Consulting Group, 11 May. Available at <https://www.bcg.com/publications/2018/new-globalization-why-countries-need-new-job-creation-strategies.aspx>.
- Avis, W. R. (2016). Urban Governance (Topic Guide). Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham. Available at: https://gsdrc.org/wp-content/uploads/2016/11/UrbanGov_GSDRC.pdf
- Avlonitis, Georgina, and others (2012). *Local biodiversity strategy and action plan guidelines: an aid to municipal planning and biodiversity conservation*. Bonn: ICLEI – Local Governments for Sustainability; Tokyo: United Nations University Institute of Advanced Studies; Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity.
- Bakalian, Alexander E. and others (2013). Harnessing urbanization to end poverty and boost prosperity in Africa: an action agenda for transformation. Africa region sustainable development series. Washington D.C.: World Bank.
- Beatley, T. and S.M. Wheeler, eds. (2014). *Sustainable urban development reader*. New York: Routledge.
- Bennett, B., J.C. Buzby, and R.J. Hodges (2011). Postharvest losses and waste in developed and less developed countries: opportunities to improve resource use. *The*

Journal of Agricultural Science, vol. 149 No. S1, pp. 37–45.

Bertaud, A. (2004). The spatial organization of cities: deliberate outcome or unforeseen consequence? Washington, D.C.: World Bank.

Bhada-Tata, Perinaz, and others (2018). *What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*. Urban Development series. Washington, D.C.: World Bank.

Bonet, Florence, Joann Vanek and Martha Chen (2019). *Women and Men in the Informal Economy – A Statistical Brief*. Manchester, UK: WIEGO.

Borelli, Simone, and others (2016). Guidelines on urban and peri-urban forestry. FAO Forestry Paper, No. 178. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

Borrero Ochoa, Oscar (2011). Betterment Levy in Colombia: Relevance, Procedures, and Social Acceptability. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.

Bourdic, Loeiz, Marco Kamiya and Serge Salat (2017). Economic Foundations for Sustainable Urbanization: A Study on Three-Pronged Approach. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.

Bouzarovski, Stephan (2014). Energy poverty in the European Union: landscapes of vulnerability. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Energy and Environment*, vol. 3, No. 3, pp. 276–289.

Brikké, F., and K. Vairavamoorthy (2016). Managing change to implement integrated urban water management in African cities. *Aquatic Procedia*, vol. 6, pp. 3–14.

Bult-Spiering, Mirjam, and Geert Dewulf (2006). *Strategic Issues in Public-Private Partnerships: An International Perspective*. Oxford, UK: Wiley-Blackwell.

Caccia, Lara and Luísa Zottis (2015). How Affordable Housing and TOD Are Coming Together in Brazil. *TheCityFix*, 1 July. Available at <https://thecityfix.com/blog/nossa-cidade-how-affordable-housing-tod-coming-together-brazil-luisa-zottis-lara-caccia>.

Capodaglio, A. (2017). Integrated, decentralized wastewater management for resource recovery in rural and peri-urban areas. *Resources*, vol. 6, No. 2, p. 22.

Castaneda Aguilar, R. Andres, and others (2020). The impact of COVID-19 (Coronavirus) on global poverty: Why Sub-Saharan Africa might be the region hardest hit. *World Bank Blogs*, 20 April. Available at <https://blogs.worldbank.org/opendata/impact-covid-19-coronavirus-global-poverty-why-sub-saharan-africa-might-be-region-hardest>.

Cervero, R. (2011). State roles in providing affordable mass transport services for low-income residents. International Transport Forum Discussion paper. Leipzig, May.

_____ (2013). Linking urban transport and land use in developing countries. *Journal of Transport and Land Use*, vol. 6, No. 1, pp. 7–24.

_____ (2016). Public transport and sustainable urbanism: global lessons. In *Transit Oriented Development: Making it Happen*, Carey Curtis, John L. Renne and Luca Bertolini, eds. (pp. 43-56). Abingdon: Routledge.

Chant, S. (2013). Cities through a "gender lens": a golden "urban age" for women in the global South? *Environment and Urbanization*, vol. 25, No. 1, pp. 9–29.

Chauvin, J.P., and others (2017). What is different about urbanization in rich and poor countries? Cities in Brazil, China, India and the United States. *Journal of Urban Economics*, vol. 98, pp.17–49.

Chen, G., Chaolin Gu and Fulong Wu (2004). Spatial analysis of urban poverty in Nanjing. *Scientia Geographica Sinica*, vol. 24, No. 5, pp. 542–549.

参考文献

- Chen, J., and others (2016). Spatial determinants of urban land expansion in globalizing Nanjing, China. *Sustainability*, vol. 8 No. 9, p. 868.
- Cheung-Ming Chang, Alfred, and Cao Ting (2015). Age-Friendly Neighbourhoods as Civic Participation. *Journal of Social Work Practice*, vol. 29, pp. 53–68.
- Chunyan, W. (2011). The study on social integration status of migrant workers and countermeasures. *Energy Procedia*, vol. 5, pp. 2082–2086.
- Cineas, Grace, and others (2017). Cities in Europe and Central Asia: a shifting story of urban growth and decline. Washington, D.C.: World Bank Group.
- Cities Alliance and UN-Habitat (2014). *The Evolution of National Urban Policies: A Global Overview*. Nairobi: UN-Habitat.
- Cities without Hunger (2018). Jobs, Income, Providing Food: Everything Starts with a Garden. Available at <https://cidadessemfome.org/en/>.
- City of Los Angeles (2019). L.A.'s Green New Deal: Sustainable City pLAn. Los Angeles.
- City of New York (2017). Housing New York 2.0. New York.
- Convention on Biological Diversity (n.d.). What is an NBSAP? Available at <https://www.cbd.int/nbsap/introduction.shtml>. Accessed on 29 July 2019.
- Corfee-Morlot, J., B. Guay, and K. Larsen (2009). Financing Climate Change Mitigation. Paris: OECD/IEA.
- Dandapani, Swetha (2017). Unpaid and Undervalued, How India's Waste Pickers Fight Apathy to Keep Our Cities Clean. *The News Minute*, 30 November.
- De Miranda, Flavio (2016). From Informal to Providers: A São Paulo State Perspective for Waste Pickers at Brazilian Solid Waste Policy. Sao Paulo State Environmental Agency, presentation for the International Workshop on Extended Producer Responsibility in India. New Delhi, May. Available at http://www.oecd.org/environment/waste/Session_2-Part_1-From-informal-to-providers-Flavio-de-Miranda-Ribeiro-CETESB-Brazil.pdf.
- Down to Earth (2016). 78% of Sewage Generated in India Remains Untreated, April 6. Available at <https://www.downtoearth.org.in/news/waste/-78-of-sewage-generated-in-india-remains-untreated--53444>.
- Dutton, M., C. Lindsay and R.W. McQuaid (2007). New approaches to employability in the UK: combining 'Human Capital Development' and 'Work First' strategies? *Journal of Social Policy*, vol. 36, No. 4, pp. 539–560.
- Edenhofer, O., and others, eds. (2011). *Renewable energy sources and climate change mitigation: Special report of the intergovernmental panel on climate change*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Ellis, Peter, and Mark Roberts (2016). *Leveraging Urbanization in South Asia: Managing Spatial Transformation for Prosperity and Livability*. Washington, D.C.: World Bank.
- Eparque Urban Strategies (2019). Draft Local Assessment Report: Cape Coast.
- Eparque Urban Strategies (2019). Draft Local Assessment Report: Agona Swedru.
- Ezquiaga Arquitectura, Sociedad y Territorio S.L. (2015). The Experience of Latin America and the Caribbean in Urbanization: Knowledge Sharing Forum on Development Experiences: Comparative Experiences of Korea and Latin America and the Caribbean. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Fan, Y., and N. Tilahun (2014). Transit and job accessibility: an empirical study of access to competitive clusters and regional growth strategies for enhancing transit accessibility. *Transport Policy*, vol. 33, pp. 17–25.

- Farvacque-Vitkovic, Catherine, and Mihaly Kopanyi (2014). *Municipal Finances: A Handbook for Local Governments*. Washington, D.C.: World Bank.
- FEMA (2005). Integrating Historic Property and Cultural Resource Considerations Into Hazard Mitigation Planning: State and Local Mitigation Planning how-to guide. Washington, D.C.: Federal Emergency Management Agency (FEMA).
- Ferreira, Maria Marta, and Mark Roberts (2018). *Raising the Bar for Productive Cities in Latin America and the Caribbean*. *Latin America and Caribbean Studies*. Washington, D.C.: World Bank.
- Field, C. B., and others, eds. (2012). *Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaptation: special report of the intergovernmental panel on climate change*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Folorunsho, R., and others (2009). Framework for city climate risk assessment. Paper presented at the Fifth Urban Research Symposium. Marseille, June.
- Forman, A. (2014). Caution Ahead: Overdue Investments for New York's Aging Infrastructure. New York: Center for an Urban Future.
- Foster, Vivien, and Cecilia Briceno-Garmendia (2010). *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation*. Africa Development Forum. Washington, D.C.: World Bank.
- Fox, Catherine J. (2005). *Tripartite Partnerships: Recognizing the Third Sector*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Frese, M., and others (2011). Human capital and entrepreneurial success: A meta-analytical review. *Journal of Business Venturing*, vol. 26, No. 3, pp. 341–358.
- Garemo, Nicklas, and others (2016). Bridging global infrastructure gaps. New York: McKinsey & Company.
- Gebhardt, Dick (2014). *Building Inclusive Cities: Challenges in the Multilevel Governance of Immigrant Integration in Europe*. Washington, D.C.: Migration Policy Institute.
- Ghosh, S.K. (2016). Swachhaa Bharat Mission (SBM) – a paradigm shift in waste management and cleanliness in India. *Procedia Environmental Sciences*, vol. 35, pp. 15–27.
- Gill, Maninder, and Anna Wellenstein (2019). Making Infrastructure Work for Both Women and Men. *World Bank Blog*, August 28. Available at <https://blogs.worldbank.org/voices/making-infrastructure-work-both-women-and-men>.
- GIZ (2012). *Financing Local Infrastructure – Linking Local Governments and Financial Markets*. Bonn: GIZ.
- Glaeser, E.L., and W. Xiong (2017). Urban productivity in the developing world. *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 33, No. 3, pp. 373–404.
- Global Alliance of Waste Pickers (n.d.). Stats: Waste pickers Around the World (WAW). Available at <https://globalrec.org/waw/stats/?continent=all>_Accessed on 20 October 2019.
- Global Center on Adaptation and World Resources Institute (2019). *Adapt Now: A Global Call for Leadership on Climate Resilience*. Rotterdam: Global Center on Adaptation; Washington, D.C.: World Resources Institute. Available at https://cdn.gca.org/assets/2019-09/Global-Commission_Report_FINAL.pdf_Accessed October 2019.
- Global Water Partnership (2011). What is IWRM? July 12. Available at <https://www.gwp.org/en/GWP-CEE/about/why/what-is-iwrm/>. Accessed on 19 September 2019.
- Goel, R., and S.K. Guttikunda (2013). Health impacts of particulate pollution in a megacity—Delhi, India. *Environmental Development*, vol. 6, pp. 8–20.
- Goldin, Nicole (2016). A tale of twin demographics: Youth in cities. *World Bank Blog*, October 20. Available at <https://blogs.worldbank.org/jobs/tale-twin-demographics-youth-cities>.

参考文献

- Goswami, Arti Grover, and Somik V. Lall (2016). Jobs in the City: Explaining Urban Spatial Structure in Kampala. Policy Research Working Paper, No. 7655. Washington, D.C.: World Bank.
- Graham, D.J., P.C. Melo and R.B. Noland (2009). A meta-analysis of estimates of urban agglomeration economies. *Regional Science and Urban Economics*, vol. 39, No. 3, pp. 332–342.
- Grannis, J. (2011). Adaptation Tool Kit: Sea-Level Rise and Coastal Land Use: How Governments Can Use Land-Use Practices to Adapt to Sea-Level Rise. Washington, D.C.: Georgetown Climate Center.
- Greater London Authority (2018). Zero carbon London: A 1.5°C compatible plan. Accessed on 29 July 2019. London.
- Greene, Margarita, and Eduardo Rojas (2010). Incremental Construction: A Strategy to Facilitate Access to Housing. *Environment & Urbanization*, vol. 20, No. 1, pp. 89–108.
- Grengs, J. (2002). Community-based planning as a source of political change: The transit equity movement of Los Angeles' Bus Riders Union. *Journal of the American Planning Association*, vol. 68, No. 2, pp. 165–178.
- Grover, A., and Somik V. Lall (2015). Jobs and land use within cities: a survey of theory, evidence, and policy. Policy Research Working Paper, No. 7453. Washington, D.C.: World Bank.
- _____ and R.B. Singh (2015). Sustainable Urban Environment in Delhi Mega City: Emerging Problems and Prospects for Innovative Solutions. UN-Habitat Brief for GSDR.
- Haines, A., and others (2007). A global perspective on energy: health effects and injustices. *The Lancet*, vol. 370, No. 9591, pp. 965–978.
- Hernandez, D.O. and H. Titheridge (2016). Mobilities of the periphery: Informality, access and social exclusion in the urban fringe in Colombia. *Journal of Transport Geography*, vol. 55, pp. 152–164.
- Herst, Rebecca and David L. Levy (2018). Financing Climate Resilience: Mobilizing Resources and Incentives to Protect Boston from Climate Risks. Boston: Sustainable Solutions Lab, UMass Boston.
- Hommann, Kirsten, and Somik V. Lall (2019). Which Way to Livable and Productive Cities? A Road Map for Sub-Saharan Africa. International Development in Focus series. Washington, D.C.: World Bank.
- Hong, Yuhung, and others (2015). Financing transit-oriented development with land values: adapting land value capture in developing countries – overview. Urban Development series. Washington, D.C.: World Bank Group.
- Hoverter, Sara P. (2012). Adapting to Urban Heat: A Tool Kit for Local Governments. Washington, D.C.: Georgetown Climate Center.
- Huang, C.-W., R.I. McDonald and K.C. Seto (2018). The importance of land governance for biodiversity conservation in an era of global urban expansion. *Landscape and Urban Planning*, vol. 173, pp. 44–50.
- Hughes, K., and E. Wickeri (2010). A Home in the City: Women's Struggle to Secure Adequate Housing in Urban Tanzania. *Fordham International Law Journal*, vol. 34, p. 788.
- Inchauste, Gabriela, and others (2018). *Living and Leaving, Housing, Mobility and Welfare in the European Union*. Washington, D.C.: World Bank.
- Institute for Local Self-Reliance (2002). Recycling Means Business, 1 February. Available at <https://ilsr.org/recycling-means-business/>.
- Inter-American Development Bank (2011). IDB to Support Expansion of CEMEX Microfinance Program for Low-Income Families. News Release. 28 June. Available

at <https://www.iadb.org/en/news/idb-support-expansion-cemex-microfinance-program-low-income-families>

International Council for Science (ICSU), (2017) A Guide to SDG Interactions: From Science to Implementation, Griggs D.J., Nilsson M., Stevance A., McCollum, eds. Paris

IRENA (2016). Renewable Energy in Cities. Abu Dhabi: International Renewable Energy Agency.

_____ (2018). Scaling Up Renewables in Cities: Opportunities for Municipal Governments. Abu Dhabi: International Renewable Energy Agency.

_____ (2019). Climate Change and Renewable Energy: National Policies and the Role of Communities, Cities and Regions. Abu Dhabi: International Renewable Energy Agency.

Jacobs, Jane (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House.

Jones, C., and D.M. Kammen (2014). Spatial distribution of US household carbon footprints reveals suburbanization undermines greenhouse gas benefits of urban population density. *Environmental Science & Technology*, vol. 48, No. 2, pp. 895–902.

Kahn, Carrie (2015). In Panama, Restoring Streets And Reforming Gangs At The Same Time. *National Public Radio*, April 18. Available at <https://www.npr.org/sections/parallels/2015/04/18/400573672/in-panama-restoring-streets-and-street-gangs-at-the-same-time>.

Kinossian, N. (2018). Planning strategies and practices in non-core regions: a critical response. *European Planning Studies*, vol. 26, No. 22, pp. 365–375.

Korsu, E., and S. Wenglenski (2010). Job accessibility, residential segregation and risk of long-term unemployment in the Paris region. *Urban Studies*, vol. 47, No. 11, pp. 2279–2324.

Kuah, Adrian T. H. (2002). Cluster Theory and Practice: Advantages for the Small Business Locating in a Vibrant Cluster. *Journal of Research in Marketing and Entrepreneurship*, vol. 4, No. 3, pp. 206–28.

Lah, T.J., and S. Park (2015). Analyzing the success of the volume-based waste fee system in South Korea. *Waste Management*, vol. 43, pp. 533–538.

LEED (n.d.). Why LEED. Leadership in Energy and Environmental Design (LEED). Available at <https://www.usgbc.org/leed/why-leed>.

Litman, Todd (2015). Smart Planning for Economic Opportunity. Planetizen, 20 August. Available at <https://www.planetizen.com/node/80431/smart-planning-economic-opportunity>.

Lozano-Gracia, Nancy, Alexandra Panman and Taimur Samad (2012). *Colombia Urbanization Review: Amplifying the Gains from the Urban Transition*. Directions in Development series. Washington, DC: World Bank.

Mabala, R., and C. Tacoli (2010). Exploring mobility and migration in the context of rural–urban linkages: why gender and generation matter. *Environment and Urbanization*, vol. 22, No. 2, pp. 389–395.

Maestas, N., K.J. Mullen and D. Powell (2016). The effect of population aging on economic growth, the labor force and productivity. Working Paper No. w22452. Santa Monica: RAND Corporation.

Maimbo, S.M., and D. Ratha, eds. (2005). Remittances: Development impact and future prospects. Washington, D.C.: World Bank.

Making Cents International (2015). *Cities of Opportunity: Drivers and Priorities for Urban Youth Economic Inclusion*. Washington, D.C.: Making Cents International.

Martin, R., and P. Sunley (2003). Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea? *Journal of Economic Geography*, vol. 3, No. 1, pp. 5–35.

参考文献

- Massoud, M.A., J.A. Nasr and A. Tarhini (2009). Decentralized approaches to wastewater treatment and management: applicability in developing countries. *Journal of Environmental Management*, vol. 90, No. 1, pp. 652–659.
- McKinsey Global Institute (2017). *Jobs Lost, Jobs Gained: Workforce Transitions in a Time of Automation*. New York: McKinsey & Company.
- Meaux, A., and W. Osofisan (2016). A review of context analysis tools for urban humanitarian response. Working Paper. London: IIED. Available at <http://pubs.iied.org/10797IIED/>.
- Narain, V., and S. Nischal (2007). The peri-urban interface in Shahpur Khurd and Karnera, India. *Environment and Urbanization*, vol. 19, No. 1, pp. 261–273.
- New Climate Economy (2014). *Better Growth, Better Climate: The New Climate Economy Report*. Washington DC: World Resources Institute. Available at <https://newclimateeconomy.report/2014/>.
- ODI (2015). *Climate Finance for Cities*. Working Paper No. 419. London: Overseas Development Institute.
- OECD (2010). *Climate Change: Helping Poor Countries to Adapt*. In *Development Co-operation Report 2010*. Paris: OECD Publishing.
- _____ (2015). *Aging in Cities: Policy Brief*. Paris: OECD.
- _____ (2018). *Rethinking Urban Sprawl: Moving Towards Sustainable Cities*. Paris: OECD Publishing.
- Pigato, M.A., ed. (2018). *Fiscal Policies for Development and Climate Action*. Washington, D.C.: World Bank.
- Pitarch-Garrido, Maria (2015). *Social sustainability through accessibility and equity*. UN-Habitat Brief for GSDR.
- Pojani, D., and D. Stead (2015). Sustainable urban transport in the developing world: beyond megacities. *Sustainability*, vol. 7, No. 6, pp. 7784–7805.
- Rivera, R.L.K. (2007). Culture, gender, transport: Contentious planning issues. *Transport and Communications Bulletin for Asia and the Pacific*, vol. 76, pp. 1–20.
- Robbins, Jim (2019). As Mass Timber Takes Off, How Green Is This New Building Material? *Yale Environment 360*, 9 April. Available at <https://e360.yale.edu/features/as-mass-timber-takes-off-how-green-is-this-new-building-material>.
- Roberts, B.H. (2014). *Managing systems of secondary cities: Policy responses in international development*. Brussels: Cities Alliance – Cities without Slums.
- Root Cause (2015). *Mentoring: An Investment in Reducing Youth Violence*. Boston: Root Cause. Available at <https://www.mentoring.org/new-site/wp-content/uploads/2015/12/Youth-Violence-Report-Online.pdf>.
- Salman, Saba (2018). What would a truly disabled-accessible city look like? *The Guardian*, 14 February. Available at <https://www.theguardian.com/cities/2018/feb/14/what-disability-accessible-city-look-like>.
- Satterthwaite, David (2017). *Addressing the needs of vulnerable populations in urban areas*. IIED, 26 April. Available at <https://www.iied.org/addressing-needs-vulnerable-groups-urban-areas>. Accessed on 7 September 2019.
- _____ and C. Tacoli (2013). Gender and urban change. *Environment and Urbanization*, vol. 25, No. 1, pp. 3–8.
- Smart Cities Dive (n.d.). *Do Urban Growth Boundaries Work to Prevent Sprawl?* Available at <https://www.smartcitiesdive.com/ex/sustainablecitiescollective/do-urban-growth-boundaries-work/1070356/>. Accessed on 23 August 2019.

Smart Growth America (2013). *Building Better Budgets*. Washington, D.C.: Smart Growth America.

Sustainable Mobility for All (2017) *Global Mobility Report 2017: Tracking Sector Performance*. Washington, D.C.: World Bank. Available at <http://sum4all.org/publications/global-mobility-report-2017>.

Tacoli, C. (2012). *Urbanization, gender and urban poverty: paid work and unpaid carework in the city*. Urbanization and Emerging Populations Issues Working Paper 7. London: Human Settlements Group, IIED; New York: Populations and Development Branch, UNFPA.

Torres, H. (2008). Social and environmental aspects of peri-urban growth in Latin American megacities. Paper presented at United Nations Expert Group Meeting on Population Distribution, Urbanization, Internal Migration and Development. New York, January. UN/POP/EGM-URB/2008/10.

Tsai, K.S. (2000). Banquet banking: Gender and rotating savings and credit associations in South China. *The China Quarterly*, vol. 161, pp. 142–170.

United Nations (2019) E/2019/68. Report of the Secretary General on the progress towards the Sustainable Development Goals at the High-level political forum on sustainable development. Available at <https://undocs.org/E/2019/68>

UN Women (n.d.). Facts and Figures: Economic Empowerment. Available at <https://www.unwomen.org/en/what-we-do/economic-empowerment/facts-and-figures>. Accessed on 8 September 2019.

UNCTAD (2019). *Creative Economy Outlook: Trends in international trade in creative industries*. United Nations. UNCTAD/DITC/TED/2018/3

UNDP (2016). *Sustainable Urbanization Strategy*. New York: United Nations Development Programme.

UNDP Green Climate Fund (2017). *Improving the resilience of vulnerable coastal communities to climate change related impacts in Viet Nam*. New York: United Nations Development Programme. Available at <https://www.gcfprojects-undp.org/tp/project/5708>.

UNDRR (2017). *Build Back Better*. Accessed 30 July 2019 at https://www.unisdr.org/files/53213_bbb.pdf.

_____ (2019a). *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*. Geneva: United Nations Office for Disaster Risk Reduction.

_____ (2019b). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction*. Geneva: United Nations Office for Disaster Risk Reduction.

UNEP (2014). *Green Infrastructure Guide for Water Management: Ecosystem-based management approaches for water-related infrastructure projects*. Nairobi: United Nations Environment Programme.

_____ (2016). *Unlocking the Sustainable Potential of Land Resources: Evaluation Systems, Strategies and Tools*. Nairobi: United Nations Environment Programme. DTI/2002/PA.

UNESCAP (2015). *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2015: Making Growth More Inclusive for Sustainable Development*. New York: UNESCAP. Available at <http://www.unescap.org/sites/default/files/Economic%20and%20Social%20Survey%20of%20Asia%20and%20the%20Pacific%202015.pdf>

UNESCO (n.d.). What is meant by “cultural heritage?” Available at <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/illicit-trafficking-of-cultural-property/unesco-database-of-national-cultural-heritage-laws/frequently-asked-questions/definition-of-the-cultural-heritage/>.

_____ (2015). *Education 2030: Incheon Declaration and Framework for Action*. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. ED-2016/WS/28.

参考文献

_____ (2016a). Cities Welcoming Refugees and Migrants. Inclusive and Sustainable CITIES series. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

_____ (2016b). Culture: Urban Future; Global Report on Culture for Sustainable Urban Development. Paris: United National Educational, Scientific and Cultural Organization.

UNFCCC (n.d.). Fact sheet: The need for adaptation. Available at https://unfccc.int/files/press/backgrounders/application/pdf/press_factsh_adaptation.pdf.

UN-Habitat (2009). Background Paper on Participatory Urban Planning. Global Report on Human Settlements. Available at <https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2010/07/bg5.pdf>.

_____ (2013). *State of the World's Cities 2012/2013: Prosperity of Cities*. New York: Routledge.

_____ (2013). *State of Women in Cities 2012-2013: Gender and the Prosperity of Cities*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme. HS/015/13E.

_____ (2014). The Evolution of National Urban Policies: A Global Overview.

_____ (2015). International Guidelines on Urban and Territorial Planning. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme. HS/059/15E.

_____ (2017). Sustainable Urbanization in the Paris Agreement. Available at <https://unhabitat.org/books/sustainable-urbanization-in-the-paris-agreement/>

_____ (2018). The Spatial Capital of Wuhan | City Prosperity Initiative (CPI). Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.

_____ and OECD (2018). Global State of National Urban Policy, p.21.

_____ (2019). Gender and Safety and Security in Cities Fact Sheet. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme. Available at <http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/GenderandSafetyandSecurityinCitiesfactsheet.pdf>.

_____ (2020). Cities are on the front lines of COVID-19. UN-Habitat, 12 May. Available at <https://unhabitat.org/cities-are-on-the-front-lines-of-covid-19>.

----- (2020) Global State of Metropolis 2020 – Population Data Booklet. UN-Habitat. <https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/07/gsm-population-data-booklet-2020.pdf>

UNHCR (2019). Refugee Statistics. Available at <https://www.unrefugees.org/refugee-facts/statistics/>. Accessed on 10 September 2019.

UNICEF and WHO (2015). Progress on Sanitation and Drinking Water: 2015 Update and MDG Assessment. New York: United Nations International Children's Fund.

UNISDR and WMO (2012). UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda: Disaster Risk and Resilience. Geneva: United Nations Office of Disaster Risk Reduction; Geneva: World Meteorological Organization.

United Nations (2017). New Urban Agenda (NUA). Available at <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf>. A/RES/71/256*

United Nations (n.d.). Sustainable Development Goal 11. Available at <https://sustainabledevelopment.un.org/SDG11>. Accessed on 23 September 2019.

United Nations Department of Economic and Social Affairs (2016). Good Practices of Accessible Urban Development. New York: United Nations. ST/ESA/364.

United Nations Department of Economic and Social Affairs (2018). *Promoting Inclusion through Social Protection: Report on the World Social Situation 2018*. New York: United Nations. Sales No. E.17.IV.2.

- United Nations Population Division (n.d.). World Urbanization Prospects: 2018 Revision. Accessed via World Bank at <https://data.worldbank.org/indicator/sp.urb.totl.in.zs>.
- United Nations Sustainable Development Goals (n.d.). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Available at <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.
- UNU-GCM (2014). Building City Identities in Contexts of Diversity. Policy Brief for Mayoral Forum on Mobility, Migration and Development. Barcelona: United Nations University Institute on Globalization, Culture and Mobility.
- Urban Land Institute (2015). A Guide for Assessing Climate Change Risk. Washington, D.C.: Urban Land Institute.
- Urquiza, Liviane (2017). Resilient youth seize opportunities, build their future. *World Bank Blogs*. Available at <https://blogs.worldbank.org/voices/resilient-youth-seize-opportunities-build-their-future>.
- Verdugo, M. (2003). Programa de repoblamiento comuna de Santiago: Un programa de gestion urbana. *Urbano*, vol. 6, No.8 (September), p. 9.
- Vij, S. (2014). Urbanization, common property resources and gender relations in a peri-urban context. *Vision*, vol. 18, No. 4, pp. 339–347.
- Vollmer, D. (2009). Urban waterfront rehabilitation: can it contribute to environmental improvements in the developing world? *Environmental Research Letters*, vol. 4, No. 2, p. 024003.
- Vulliamy, ed. (2013). Medellín, Colombia: Reinventing the World's Most Dangerous City. *The Observer*, 9 June. Available at <https://www.theguardian.com/world/2013/jun/09/medellin-colombia-worlds-most-dangerous-city>.
- WHO (2015). City Fact Sheets: WHO European Healthy Cities Network. Copenhagen: World Health Organization.
- WHO (2020). Road traffic injuries. World Health Organization, 7 February. Available at <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/road-traffic-injuries>.
- Wilson, W.J. (2006). The geography of opportunity: Race and housing choice in metropolitan America. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- World Bank (2010). Cities and Climate Change: An Urgent Agenda. Urban Development series. Knowledge paper No. 10. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank (2011). Guide to Climate Change Adaptation in Cities. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank (2013). Strategic Environmental Assessment. 10 September. Available at <https://www.worldbank.org/en/topic/environment/brief/strategic-environmental-assessment>.
- World Bank (2014a). City Energy Efficiency Assessments. Washington, D.C.: World Bank Energy Sector Management Assessment Program (ESMAP).
- World Bank (2014b). Investing in natural capital for eradicating poverty and boosting shared prosperity. Working Paper No. 88753. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank (2015). *Rising through cities in Ghana: urbanization review – overview report*. Washington, D.C.: World Bank Group.
- World Bank (2019a). Disability Inclusion. Available at <https://www.worldbank.org/en/topic/disability>. Accessed on 8 September 2019.
- World Bank (2019b). Structural Transformation Can Turn Cities into Engines of Prosperity, April 17. Available at <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2019/04/17/structural-transformation-can-turn-cities-into-engines-of-prosperity>. Accessed on 17 August 2019.

参考文献

World Bank (n.d.). City Creditworthiness Initiative: A Partnership to Deliver Municipal Finance. Available at <https://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/brief/city-creditworthiness-initiative>. Accessed on 29 July 2019.

World Bank, Development Research Center of the State Council, the People's Republic of China (2014). Urban China: Toward Efficient, Inclusive, and Sustainable Urbanization. Washington, D.C.: World Bank.

World Bank Group (2015a). East Asia's Changing Urban Landscape: Measuring a Decade of Spatial Growth. Urban Development series. Washington, D.C.: World Bank.

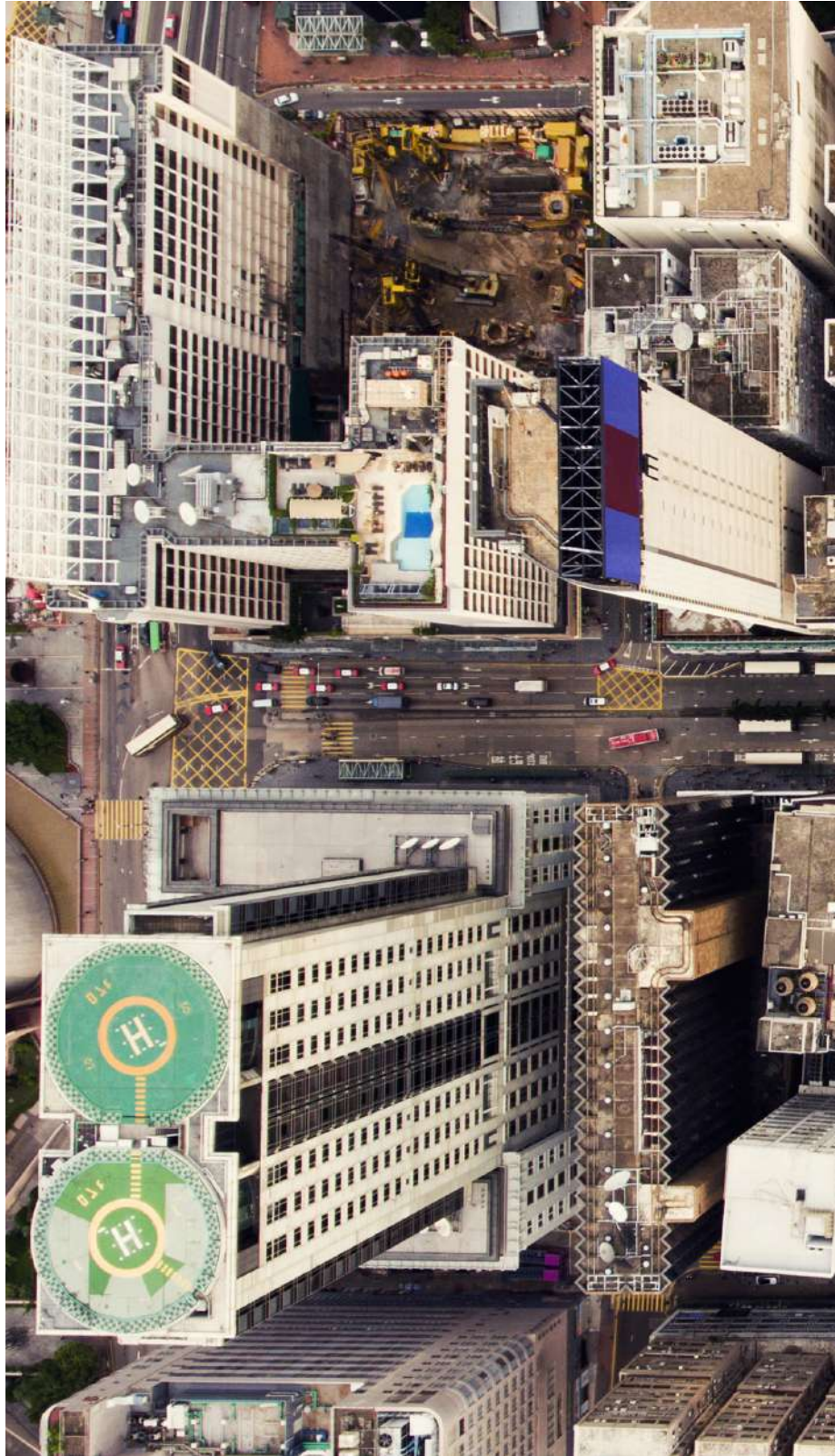
World Bank Group (2015b). Competitive Cities for Jobs and Growth: What, Who, and How. Washington, D.C.: World Bank.

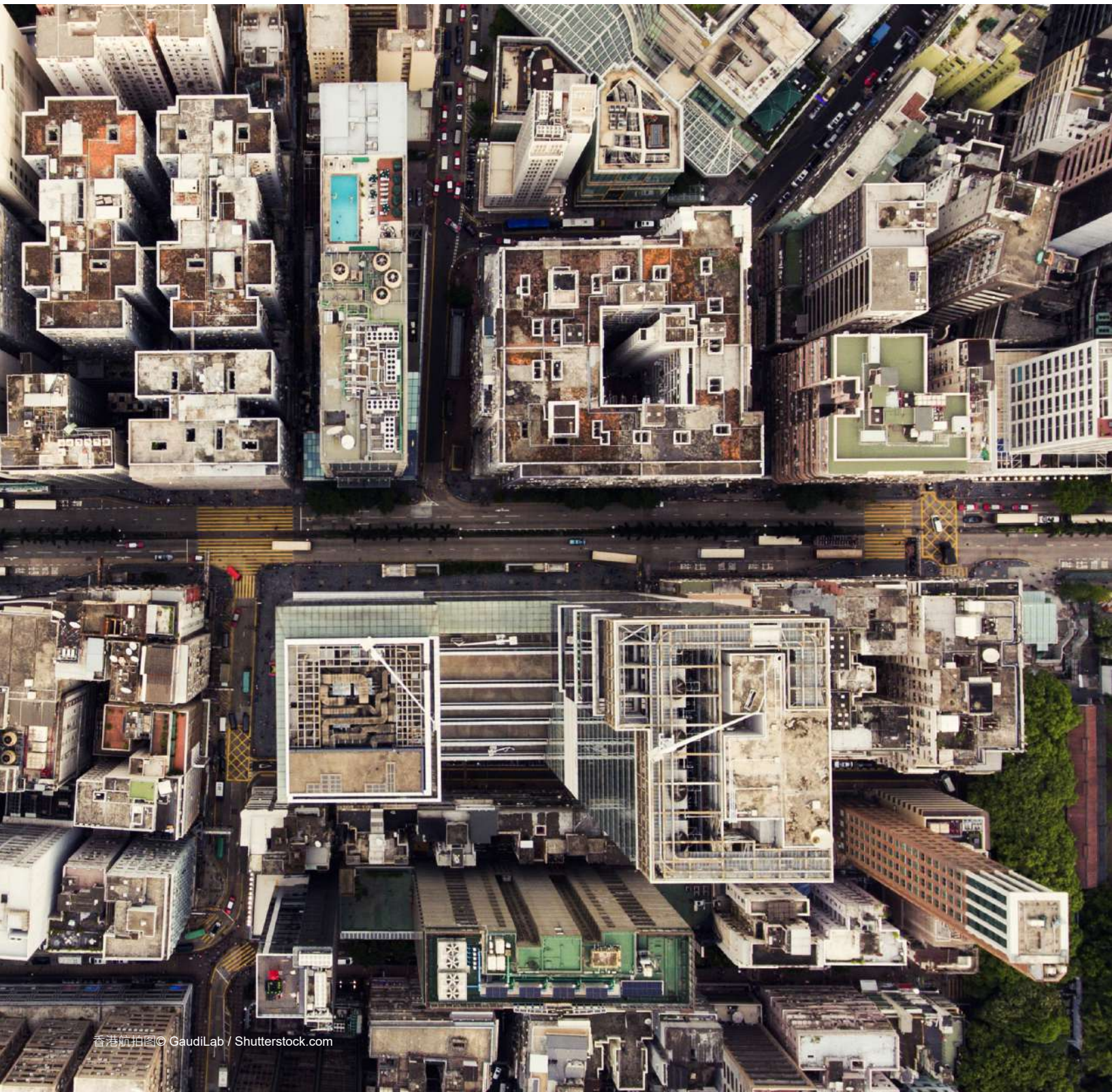
World Bank Group (2018). Urban Wetlands Management in Colombo: A New Model for Resilience. Washington, D.C.: World Bank.

World Resources Institute (2019). Mobility to Access for All: Expanding Urban Transportation Choices in the Global South. Washington, D.C.: World Resources Institute.

World Resources Institute, C40 Cities and ICLEI (2014). Global Protocol for Community-Scale Greenhouse Gas Emissions. Washington, D.C.: World Resources Institute.

WWAP (2017). World Water Development Report 2017: Wastewater: The Untapped Resource. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.





香港航拍图 © GaudiLab / Shutterstock.com

在城市化的世界中
提高全民生活质量

联合国人居署工作内容定期在网站www.unhabitat.org
进行更新。



联合国  人居署
实现城市建设更美好的前景

联合国人类住区规划署
邮箱: 30030, 肯尼亚内罗毕 00100
www.unhabitat.org

HS编号: HS/035/20E
ISBN编号: (卷) 978-92-1-132869-1