

**联合国住房与可持续城市发展会议(人居三)筹备委员会
第一届会议**

2014年9月17日和18日，纽约
临时议程 *项目 6

执行第二次联合国人类住区会议（人居二）成果及识别不断出现的可持续城市发展新挑战迄今取得的进展**执行第二次联合国人类住区会议（人居二）成果及识别不断出现的可持续城市发展新挑战迄今取得的进展****会议秘书长的报告****概要**

拟于 2016 年召开的联合国住房与可持续城市发展会议（人居三）将寻求对可持续城市发展重新作出政治承诺，评估迄今已经取得的成绩，处理贫穷问题，并确定和应对全球范围内各项新的和初现端倪的城市发展挑战。为此，人居会议将重点关注人居议程的调整、创新和超越，同时利用相关国际发展目标，包括联合国各次主要会议和首脑会议的成果。

大会决定，人居会议应产生一份富有创造性、简明扼要、重点突出、具有前瞻性和着眼于行动的成果文件。该成果文件应该主要关注如何实施“新城市议程”的各项目标、原则、承诺和行动计划。人居三会议将成为落实 2015 年后发展议程以便实现“我们希望的城市未来”的一项主要工具。人居三还将与联合国内部的气候变化进程密切关联。

* A/CONF.226/PC.1/1。

本报告系根据大会第 67/216 号决议提交，审查了《人居议程》的执行情况。它总结了现有和不断出现的各项主要的城市挑战，重点介绍了城市化在缓解或解决这些挑战方面所能发挥的重要作用。本报告讨论的问题如下：

(a) 城市化带来了增长和发展，包括大幅度减少贫穷；提高国民经济的增长率；人类住区之间的连通能力大幅提高，从而推动生产力的提高和机会的创造；城镇成为新的区域格局的一部分，从而推动经济和人口更快增长；城乡之间的相互依赖性提高，从而有助于减少农村社区的脆弱性，促进更公平的发展前景；

(b) 然而，城市化仍无法应对诸多现存的和正在出现的挑战，比如城市无计划扩展、交通堵塞、污染、温室气体排放、新出现的城市贫困问题、隔离、不平等加剧及其他负外部性。所有这些挑战都与不可持续的城市化模式相关。

本报告说明了对可持续城市发展重新作出政治承诺可如何促进城市化在推动经济增长和可持续性方面发挥积极作用，应对各种挑战并减少负外部性。

目 录

一. 导言	4
二. 概述	4
三. 城市年龄和城市化的变革力	5
四. 可持续城市化的重要事件和国际反应	7
五. 业绩审评	9
六. 当前和不断出现的城市挑战	11
A. 城市生境的优势地位	11
B. 推动城市化的新因素	11
C. 城市的形式	12
D. 城市的人口变化：人口老龄化和青年人口激增	13
E. 负担不起带来的危机	14
F. 土地和住房商品化	14
G. 失业：青年和社会不稳	14
H. 城市中的不平等现象日益增加	15
I. 发达国家的新形式城市贫穷、风险和边缘化	16
J. 不同类型的危机及相关抗议的扩大	16
K. 工作岗位与人之间的日益失配	16
L. 城市化、气候变化和城市的复原力	17
M. 不可持续的城市化模式的持续存在	17
七. 可持续城市化的挑战和机遇：制定一个新城市议程	18
八. 结论和建议	19

一. 导言

1. 在关于联合国人类住区会议（人居二）成果的执行情况和加强联合国人类住区规划署（人居署）的大会第 66/207 号决议中，大会决定按照二十年周期（1976 年、1996 年和 2016 年）于 2016 年召开第三次联合国住房与城市可持续发展会议（人居三），以重振对可持续城市化的全球承诺，并侧重执行一项“新城市议程”，该项议程应基于《人居议程》、¹《关于新千年中的城市和其他人类住区的宣言》²和相关国际商定发展目标，包括《千年宣言》中的商定目标，³《约翰内斯堡可持续发展宣言》⁴以及其他主要联合国会议和首脑会议成果，特别是 2012 年 6 月在巴西里约热内卢举行的联合国可持续发展大会的成果文件，以及 2015 年后联合国发展议程和气候变化进程。

2. 在关于联合国人类住区会议（人居二）成果的执行情况和加强联合国人类住区规划署（人居署）的大会第 67/216 号决议中，大会决定，人居会议的目标是确保对城市可持续发展重新作出政治承诺，评估迄今取得的成绩，处理贫穷问题，并确定和应对新的和初现端倪的挑战。在该决议中，大会还决定，人居会议将产生一份简明扼要、重点突出、具有前瞻性和着眼于行动的成果文件。它还决定为开展人居会议筹备工作设立一个筹备委员会。

3. 本报告系根据大会第 67/216 号决议提交，意在作为该进程中的初始报告，介绍城市及其他人类住区的相关问题。报告调查了自 1996 年 6 月 3 日至 14 日在土耳其伊斯坦布尔举行人居二会议以来的主要动态。

二. 概述

4. 人居二会议通过了《伊斯坦布尔人类住区宣言》⁵和《人居议程》，其中载有在日益城市化的世界中实现人人拥有充足住房和可持续的人类住区发展双重目标的宗旨和原则、各项承诺和一份全球行动计划。虽然在世界许多地区朝着实现这些目标已取得了巨大进展，但各国政府今天比以往任何时候都面临着重大的城市挑战，这可能是由于以往政策的执行不力，或这些政策本身存在缺陷，也可能可以归因于迅速且无计划的城市化发展进程。

5. 城市及其他人类住区作为经济发展的引擎，在各个生产和消费过程中和在界定社会、政治和经济关系方面发挥着核心作用。它们贡献了约 70% 的国内生产总值（GDP），现已成为占主导地位的人类住区。然而，城市正在面临污染严重和温室气体排放增加这些问题，发达国家的城市尤其如此。随着全球化进程的不断推进，城市也面临着社会隔离、失业增加和社会冲突加剧等问题。无论是在发达国家还是发展中国家，城市都见证了可持续发展的各种挑战，并且都面临与气候变化相关的巨大风险。

¹ 联合国人类住区会议（人居二）报告，伊斯坦布尔，9 月 13-14 日（联合国出版物，出售品编号：E.97.IV.6），第一章，决议 1，附件二。

² 第 S-25/2 号决议，附件。

³ 见第 55/2 号决议。

⁴ 《可持续发展问题世界首脑会议的报告，2002 年 8 月 26 日至 9 月 4 日，南非约翰内斯堡》（联合国出版物，出售品编号：E.03.II.A.1 和更正），第一章，决议 1，附件。

⁵ 《联合国人类住区会议（人居二）的报告，1996 年 6 月 3 日至 14 日，伊斯坦布尔》（联合国出版物，出售品编号：E.97.IV.6），第一章，决议 1，附件一。

6. 2001年，大会第二十五届特别会议对人居议程的执行情况进行了一次大审评，其结果是通过了《关于新千年中的城市和其他人类住区的宣言》。城市化的不可逆转性得到了确认，并认识到城市化进程未来将迅速加快。对此的主要回应是重申伊斯坦布尔承诺，并呼吁加倍努力开展先前商定的各项行动以实现人居议程的目标。今天，在全球人口中占比不断提高的城市人口所面临的各项挑战已显著增加。各种力量之间的平衡已发生变化，同时也出现了新的问题和机遇。因此，迫切需要对全球城市议程进行一次审评。

7. 此外，城市的作用、职能和形式发生变化、各种新力量及资金流的出现、以及信息和通信技术革命都严重冲击着《人居议程》所确立的各项目标。与使用空间和领地有关的投机做法、多重危机、急剧攀升的失业率、金融机构面临的压力、不安全以及不同形式的不稳定进一步加剧了这种情况。

8. 因此，有必要对通过各种政策和战略所汲取的经验和实现的目标、以及所遭遇的挫折进行一番回顾。应特别强调需要在以下方面开展的工作：

(a) 利用城市化作为可持续发展引擎的作用；

(b) 根据近期为应对城市与环境之间的关联性增强而采取的干预措施，改变城市与自然环境之间的关系，最大限度减少生态足迹，发展绿色经济，以及需要使城市增长与资源利用及其环境影响脱钩；

(c) 将城市化的概念从变革平台转变为变革动力；

(d) 更加强调可持续发展整体框架下的可持续城市发展；

(e) 确保城市发展的方式重视扶贫并以参与性机制为基础；

(f) 确保充分实现各项人权，包括获得住房、水和卫生设施、医疗保健和教育的权利；

(g) 减少不平等现象，为所有公民提供平等机会；

(h) 确保能够获得负担得起的住房。

9. 在二十一世纪头几十年，迫切需要重新审议《人居议程》及其执行情况，以期制定一项能够最大限度发挥城市化益处的新城市议程，以便使城市更加繁荣，国家更加发达。这项新的城市议程应该继续《人居议程》和《千年发展目标》未完成的事业，应该为永远消除贫民窟、消除贫穷和解决长期存在且在很多城市仍然十分普遍的不平等问题提出解决策略和行动建议。新城市议程需要为向更可持续的城市化发展模式的根本性转变创造条件，努力实现包容性的、以人为本和可持续的全球发展。

三. 城市时代和城市化的变革力

10. 值得注意，仅仅在一个世纪以前，居住在城市地区的人口只占世界总人口的20%。在最不发达国家，这一比例仅为5%。自那时起，世界经历了快速的城市化进程，城市人口在2008年首次超过了农村人口。因此，可以认为世界目前已经进入一个城市黄金时代，到2050年，预计全球将有70%的人口居住在城市地区。

11. 一半以上人口生活在城市，城市居民以每年新增近 7300 万人的速度增长，显然，城市居民现在的工作、思考和行动方式都与过去不同，可以说是基于一种所谓的“城市思维模式”。城市化正在推动一个缓慢而持久的文化变化进程。这也导致了生活环境从小规模农业环境向大规模生产、消费和服务场所转变。城市空间也在构造和功能、规模和密度及其社会、文化和族裔群体的构成方面发生变化。

12. 城市中心吸引投资，并且创造财富。它们加强社会发展，支配人力和技术资源，导致生产力和竞争力明显提高。实际上，城市已经成为社会、政治和经济变革的智库和推动力。与此同时，如果设计和管理不当，城市发展往往会付出负外部性的高昂代价，比如交通堵塞、污染和不平等广泛存在等。

13. 世界上多数人口生活在城市地区的事实所具有的意义远超过其数量本身。它意味着不断唤醒的邻近效应和凝聚经济正在发挥更加重要的作用，所有这一切都成为城市化变革力的基础。在通过新的信息和通信技术相互连接起来的巨大城市网络中，经济关系全球化也带来了从特大城市向小村庄不同层级的新型专业职能的出现。

14. 城市化催生人类的创造力和发明精神，也是人类经济活动的中心。据估计，城市地区占世界 GDP 的 70%，占新增就业的比例也在 70% 左右。因此，城市化带来了惠及广泛人群的经济增长和繁荣。

15. 城市化的变革力显而易见，即使在世界上城市化水平最低的区域：非洲和亚洲及太平洋。在非洲，有 4 亿人口生活在城市地区，占到总人口的 41%，处于城市人口发展的临界阶段，并且对发展成果产生重要影响。据估计，非洲城市地区人口从 2015 年到 2020 年的年增长率将达到 3.4%，是世界城市总人口增长比例的 1.8 倍。⁶ 这意味着有些城市的人口将在 15 年内增加一倍，而其他一些城市甚至所需时间更短。上述数字表明，在这个将在未来二十年多一点的时间里（即到 2035 年）变成以城市为主——完成所谓的“城市变迁”——的区域，城市化正在释放出极大的推动力。尽管非洲城市地区人口目前只占其总人口的 41%，但非洲大陆 60% 的 GDP 是在城市地区创造的。

16. 亚洲的情况甚至更加明显。在亚洲，城市地区生活着 20.8 亿人口，这一事实不再是曾经担心的发展灾难。亚洲城市化水平已经达到 53%，它已经成为全球经济增长的引擎，其 2010 年的产出占到世界总产出的近 33%。⁷ 中国经济的显著转型就是受城市化和工业化推动；在中国，前十大城市占到全国 GDP 的 20%。⁸ 该区域的经济中心几乎都在城市——城市因投资、基础设施发展、创新和竞争动力而欣欣向荣。亚洲城市已经成为全球积累和区域发展系统中的关键节点。

17. 城市化与发展之间的正相关关系不可否认。在利用城市化的变革力方面，城市规划是一种必不可少的工具。这就需要转变思想，不应再把城市化主要看作是一个问题，而应该将其视为实现发展的一种有效工具，也是消除贫困、提

⁶ 联合国，经济及社会事务部《世界城市化展望：2014 年版》，（纽约，2014 年）。

⁷ 联合国人类住区规划署（人居署）和亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）（2011 年），《2010/2011 年亚洲城市状况》。

⁸ A. Cadena、R. Dobbs 和 J. Remes（2012 年），《城市经济力量不断增长》，《国际事务杂志》，第 65 卷，第 2 期：第 1 至第 17 段。

供充足住房和确保城市基本服务的一种战略。在认识到其积极影响之后，城市化面临的真正挑战是社会、经济和环境方面的可持续性问题。

18. 在解决可持续城市化问题时，需要采取三管齐下的办法，即城市监管、城市规划和城市金融。世界城市要想从不可持续走向可持续的城市未来，就必须在这三个领域都找到并协调落实高效且可实施的措施。

四. 可持续城市化的重要事件和国际反应

19. 2000 年在纽约召开的千年峰会的成果是大会通过了《联合国千年宣言》，该宣言第 19 段有效核可了“没有贫民窟的城市”目标。对消除贫困和环境可持续性的关注与人居议程的重点形成呼应。

20. 2001 年，大会以协商一致的方式通过了《新千年城市和其他人类住区宣言》，⁹在该宣言中，各国政府重申他们对于按照《联合国千年宣言》精神全面执行伊斯坦布尔人类住区宣言和人居议程的意愿和承诺。

21. 2001 年，为了加强对《人居议程》实施工作所提供的国际支持的协调性，人类住区委员会在其第 18/5 号决议中申请执行主任推动世界环境论坛和国际城市贫困论坛合并成为一个全新的城市论坛，即之后诞生的世界城市论坛，该论坛在人居署理事会不举行会议的年度里、每两年举行一次会议，旨在推动各城市及其发展伙伴之间交流经验、发展和积累集体认识。¹⁰ 迄今为止，世界城市论坛已经举行了七届会议，且最近几届会议已成为联合国住房与可持续城市发展会议（人居三）的全球筹备进程的组成部分。

22. 在其第 56/206 号决议中，大会决定从 2002 年 1 月 1 日起将人类住区委员会及其秘书处，即联合国人类住区中心（人居中心），包括其基金会，改为联合国人类住区规划署，称作联合国人居署。

23. 人居议程也是 2002 年在南非约翰内斯堡举行的可持续发展问题世界峰会有一个参照点。峰会的与会者再次肯定可持续发展是国际议程的一个核心要素，并赋予与贫困作斗争和保护环境的全球行动以新的动力。与会者认识到，城市化是可持续发展方程式的一部分。

24. 在 2004 年和 2005 年举行的可持续发展委员会第十二和十三届会议也审议了水、卫生设施和可持续的人类住区问题。秘书长关于可持续人类住区发展的若干报告为委员会审议各级实现二十一世纪议程、¹¹二十一世纪议程进一步执行方案¹²和可持续发展问题世界峰会执行计划¹³中所载的人类住区目标和具体指标的进展情况并得出相关结论提供了基础。

⁹ 第 S-25/2 号决议。

¹⁰ 世界城市论坛第一届会议报告，2002 年 4 月 29 日至 5 月 3 日，内罗毕，附件四，第 2 段。

¹¹ 联合国环境与发展会议报告，1992 年 6 月 3 日至 14 日，里约热内卢，第一册，会议通过的各项决议，决议 1，附件二（联合国出版物，出售品编号：E.93.I.8 和更正）。

¹² 第 S-19/2 号决议，附件。

¹³ 可持续发展问题世界首脑会议，2002 年 8 月 26 日至 9 月 4 日，南非约翰内斯堡（联合国出版物，出售品编号：E.03.II.A.1 和更正），第一章，决议 2，附件。

25. 在题为“我们希望的未来”的联合国可持续发展大会成果文件¹⁴第 134 段，联合国可持续发展大会确认城市是经济增长的引擎，如果规划和开发得当，城市能够推动建立经济、社会和环境可持续的社会。
26. 在其第 68/239 号决议中，大会欢迎会员国为推动综合规划方法所作出的承诺，并鼓励各国政府和人居议程伙伴采取有计划的城市扩展方法，用以指导城市及其他人类住区的可持续发展。在人居署理事会批准其 2014 至 2019 年战略计划之后，该战略计划也受到大会的欢迎，其新的关注重点是城市立法、城市设计、城市经济和市政金融、城市基本服务以及住房和贫民窟改造问题。
27. 在其第 24/1 号决议中，理事会向大会建议，自 2014 年起指定每年的 10 月 31 日为“世界城市日”，为第三次人居会议（人居三）的筹备进程建言献策并提供支持。
28. 世界城市运动是利益攸关方宣传可持续城市化政策和共享可持续城市化实用工具的一个平台，它积极参与了人居三的筹备进程，并认识到人居三作为吸引全球关注城市议程的一种方式战略重要性。世界城市运动的合作伙伴实施了一项战略，并起草了关于其二十一世纪城市愿景的、题为“我们需要的城市”的立场文件，作为对人居会议的一项贡献。¹⁵
29. 最后，应该指出的是，秘书长向大会提交了关于人居二成果执行情况和加强人居署的年度报告，大会已对这些报告做出了回应，通常是以通过决议的方式。

¹⁴ 第 66/288 号决议，附件。

¹⁵ 可访问：<http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/The%20City%20We%20Need.pdf>。

五. 业绩审评

30. 2001 年，在大会第二十五次特别会议期间，对人居议程进行了一次全面审评，以便全面审查和评估人居二成果的落实情况和加强人居署。虽然评估结论大体上是正面的，但也着重指出了一些障碍和不足。就政策、机构和方案而言，有证据表明各国做出了重要努力来履行其承诺，并根据人居议程中的全球行动计划采取了具体措施。然而，所有干预措施的累积影响并不足以实现人人享有适足住房和可持续的人类住区发展的目标。

31. 下文介绍了对联合国人类住区会议（人居二）成果的审查和评价的初步结果，这些结果是基于以下产出：人居署旗舰报告《世界城市状况》和《全球人类住区报告》，这两份出版物每隔一年轮流出版一次；自 1996 年以来对《人居议程》的全球和地方监测；自 2002 年以来对《千年发展目标》的贫民窟和水及卫生目标的监测；区域和国家报告；以及各国政府及各种发展伙伴对《人居议程》各组成部分的监测。

32. 总的来讲，城市化进程推动了很多领域内的经济增长和发展，包括在以下领域：

(a) *减贫和获取城市服务*。通过创造新的就业机会，城市化推动了减贫，增加了获取服务的数量，并且提高了服务的质量。到 2010 年底，有 61 亿人（占世界人口的 89%）可以获取已得到改善的饮用水源；比千年发展目标规定的 88% 的目标高出一个百分点。¹⁶ 整体贫穷状况从 1990 年的 43.1% 下降到 2010 年的 20.6%，¹⁷ 世界城市贫穷人口的比例从 1990 年的 20.5% 下降到 2008 年的 11.6%。¹⁸ 对于可持续发展而言，减贫是必不可少的；

(b) *在适足住房权方面的进展*。目前，已有 100 多个国家将适足住房权的概念、原则以及认可适足住房权纳入其宪法和国内立法。有些国家已经实施一些政策和战略，以期建立有助于建设适当规模住房的政策、体制和监管框架；

(c) *经济增长*。城市和城镇对推动国家经济增长的贡献越来越大，虽然世界城市人口只占总人口的 54%，但却占到世界 GDP 总量的 80%，并且在创造新的就业机会方面也达到类似的比例；

(d) *区域经济增长和发展*。城市正在以区域、城市走廊和城市区域的形式，合并成新的空间布局，产生比它们所在国家更快的经济和人口增长。这些新的布局在繁荣的创造和分配方面发挥了关键作用，远超出其本身所在的特定地理区域；

(e) *农村与城市之间的联系加强，相互依赖性提高*。随着通讯和交通基础设施得到进一步改善，城乡连续性已成为加强相互依赖性的一种途径，增加

¹⁶ 世界卫生组织/儿基会供水和环境卫生部门联合监测方案(2012 年)，《环境卫生和饮用水方面的进展：2012 年最新情况》。可访问：www.unicef.org/media/files/JMPReport2012.pdf。

¹⁷ 世界银行，《全球监测报告 2013：农村-城市动态与千年发展目标》，华盛顿特区，2013 年。可访问：http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1327948020811/8401693-1355753354515/8980448-1366123749799/GMR_2013_Full_Report.pdf。

¹⁸ 同上。

了人口、资金和信息的流动。这种连续性进一步刺激了全球生产力和财富，推动了农村减贫，但在有时候也会加剧不平等；

(f) *巩固地方政府*。自 1990 年代以来，无论是在发达国家，还是在发展中国家，权利下放政策和政府改革都加强了市政自治和城市政府。权利下放也导致多数发展中国家和转型国家的地方当局实行选举政策。由于实行这些改革，除其他领域外，地方当局对提供基本服务、城市规划、社会决策和环境管理的责任得以加强；

(g) *新形式的合作、协调与协同增效*。国家和国家以下级别政府实体之间以及与城市发展议程中其他社会领域的相互依赖性正在加强。在发展问题上，城市当局、区域、大都市和国家政府、民间社会和私营部门行为方都在发挥越来越大的作用，并且都在施加更大的政治影响力。

33. 规划和管理不善加剧了与城市化相关的挑战，而导致规划和管理不善的原因包括：

(a) *缺乏高效和通畅的公共空间，包括街道、公园和河道*。这已经导致城市堵塞情况加剧、城市基础设施成本上升和结构更加复杂以及城市丧失特点等后果。它还导致老人和残疾人不宜进入城市；

(b) *可建设用地不足*。通畅且设计完善的可建设用地以及提供充分的公共空间是城市规划和设计的一个主要组成部分。缺少可直接进入公共空间的可建设用地往往导致城市土地价格上涨，降低城市空间的可负担性；

(c) *综合规划和城市设计不足*。这使基本供应存在巨大差距，包括缺乏位置优越的可建设用地、低密度和土地用途分区过度，进而导致城市结构的解体。

34. 但是，与此同时，城市化也无法找到当前现有和正在不断出现的以下各种问题的解决办法：

(a) *获得可负担得起的住房的机会减少*。国家退出住房供应、对私营部门的依赖性日益增长、住房市场商品化以及与住房部门相关的投机行为和对社会住房补贴的减少都急剧降低了中低收入家庭获得可负担得起的住房的可能性；

(b) *贫民窟居民的人数稳步增加*。在很多发展中国家，城市扩张往往是以非正式、非法和没有规划的住区为特征。尽管事实上已有 2 亿多贫民窟居民比 10 年前享有更好的生活条件，但世界贫民窟人口的绝对数量仍然在增加，从 1990 年的 6.5 亿增加到 2012 年的 8.63 亿；¹⁹

(c) *获取卫生设施的能力有限*。据估计，在 2010 年，只有 63% 的世界人口拥有完善的卫生设施，预计这一比例会在 2015 年之前提高到 67%，远低于《千年发展目标》规定的 75% 的目标。约有 25 亿人口仍然缺乏完善的卫生设施，而这又导致城市卫生健康差距的进一步扩大；

¹⁹ 人居署（2014 年），全球城市观测站数据库。

(d) *城市健康差距日益扩大*。贫困、社会掠夺、获取服务的能力有限、住房水平不达标和生活条件拥挤、食物和水不安全、固体废弃物处理服务不够、空气污染、交通堵塞和道路安全都是影响城市人口健康状况不佳的相关因素。穷人（特别是贫民窟居民）获取卫生保健的机会不多，罹患疾病的机会更多，而且比其他城市人口群体的寿命短。尽管全球财富、知识和健康意识已经达到了史无前例的水平，但这些健康差距正在不断扩大；²⁰

(e) *自然环境代价高*。城市化水平日益提高正在带来与密集型土地用途、资源和能源消费增加、粮食供应压力增大以及商品、人员及废弃物流动日益增加相关的特殊环境挑战。在规划和管理不善的市场，环境健康风险极有可能增加，生态系统有可能遭到破坏，空气和水污染有可能加剧，而自然资源则有可能被耗尽；

(f) *城市灾害加重*。自 1996 年以来，人为灾害和自然灾害发生的频率、强度以及对城市的影响已经大大增加；

(g) *城市暴力冲突和危机*。据估计，全世界共有 3330 万人口在 2013 年因冲突、普遍暴力和侵犯人权行为而流离失所；²¹

(h) *地方政府的财政能力不强*。尽管很多地方政府享有的自主权得以提高，但它们在城市管理和财政权利下放方面所起的作用仍然软弱，特别是在发展中国家。全世界的地方政府都在面临需要增加创收的问题，以便支付提供充足服务所需的成本。地方政府所负担的责任与其所能获得的资源之间存在缺口，不利于其交付基本服务、基础设施以及提供公共产品。

35. 以上是一些初步结论，拟供在人居三筹备进程期间进行讨论。

六. 当前和不断出现的城市挑战

36. 《人居议程》的执行及其目标的实现不仅受到所采取方式的影响，而且也受到当前存在和近年来新出现的各项挑战的影响。

A. 城市生境的优势地位

37. 现在，城市人口已经占到世界人口的一半以上。自人居二会议以来，城市的人口优势地位体现了全球人口状况的重大变化。2008 年发生的人口变化使全球城市人口超过农村人口，这种变化不仅仅是人口动态进程中的一个里程碑。它意味着生活方式的转变，对如何改变人类未来的命运产生深远影响。世界上城市化社区占优势地位为人类活动带来了新的内容。

B. 推动城市化的新因素

38. 在 1970 年代至 1980 年代期间，农村向城市移民是城市化第二个最为重要的决定因素，占到城市增长的 30% 至 40%。自然增长被认为是最重要的因素，

²⁰ 世界卫生组织和人居署（2010 年），《隐性城市：揭露和消除城市中的不平等》，可访问：http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789241548038_eng.pdf。

²¹ 境内流离失所问题监测中心（2014 年），《全球概况 2014：因冲突和暴力所致境内流离失所者》。可访问：www.internal-displacement.org/assets/publications/2014/201405-global-overview-2014-en.pdf。

约占 60%。一个国家或区域的城市化水平越低，农村向城市移民在城市发展中可能起到的作用就越大。相反，在城市化程度已经比较高的国家和地区，自然人口增长是其持续城市化进程中最重要因素。在过去二三十年里，农村地区被重新归类为城市地区已经成为推动城市化的第二或第三重要因素。

39. 据联合国称，这两个因素（国内和国际移民，以及农村住区转为城市）占到城市增长的 40%。其余 60% 归功于自然增长。近 20 年前，《人居议程》倡导减少农村向城市移民的政策；如今，多边和双边组织都建议采取鼓励移民的政策，使穷人能够从落后地区向发达地区移民。通过这种办法，政府可以通过提高移民效率的方式，帮助减少农村贫困现象。²²

C. 城市的形式

40. 在很多发展中国家，城市扩张往往以非正式、非法和没有规划的住区为特征。在很多时候，城市增长与拥堵、侵占城市基础设施的传统道路以及丧失城市特点有着极为密切的联系。随着包括移民在内的人口持续增长（而且没有适当的应对措施和持续解决方案），这一进程很有可能会继续下去。

41. 缺乏设计完善、交通可达的可建设地块，导致城市地价上涨，这意味着大多数城市人口负担不起适当的建设用地，而缺乏经过充分规划的城市扩张往往导致无法提供充分的可建设用地。另外，可建设用地需要有均衡的公共空间，需要有适当的城市规划和设计，以便能够容纳紧凑型的混合用途，并且要有利于综合性经济和社会城市结构，而这种适当的城市规划和设计往往是缺乏的。而这种情况可能误导土地用途分区，产生隔离和城市无计划发展。

42. 无论是在发展中国家，还是在发达国家，城市都在向周边和农村地区扩张。在 1990 年至 2000 年期间，城市土地覆盖面积的平均增长速度是城市人口平均增长速度的三至四倍。在这种扩张过程中，有 20% 到 60% 是以碎片化的已建设地区为形式的扩张，有大量空间使用不足或闲置。²³ 在发展中区域，城市的平均密度在 1990 年至 2000 年期间下降了 25%，有证据表明，在接下来的 10 年里，城市的平均密度还会继续以同样的速度下降。在一些亚洲城市，行政边界以外的已建设地区密度在 2000 年至 2010 年期间减少了一半。²⁴ 据近期的一项研究预测，到 2050 年，世界城市土地覆盖面积将会增加五倍（甚至更多），特别是在面临快速城市增长和经历密度不断下降的发展中国家。²⁵

43. 引起城市空间扩张的因素包括偏爱郊区生活方式、土地和住房投机、缺乏对准城区的行政控制、规划机制不完善、通勤技术和服务的完善和扩大以及人口流动性增强。就所使用的土地和所消费的能源而言，城市的无计划扩张会带来大量浪费；增加对交通的需求，提高干线基础设施的成本，并且增加温室气体的排放。它助推了私人汽车拥有量、机动车辆旅行数量、旅行距离、人行道

²² 世界银行（2013 年），前面引用的书。

²³ 人居署（2012 年），《世界城市状况报告 2012/2013：城市的繁荣》。

²⁴ 同上。

²⁵ S. Angel (2011), *Making Room for a Planet of Cities*, Policy Focus Report, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts, United States. Available at: http://community-wealth.org/_pdfs/articles-publications/outside-us/report-angel-et-al.pdf.

长度和燃料消费的增长。在过去二十年里，已经导致很多城市生态系统发生变化。²⁶

44. 很多城市已经分离了它们的土地用途，特别是居住地、工作地和服务地分离，这必然导致流动性和对汽车的依赖性增加。社会隔离现象也在增长，不同社会经济地位、文化背景或族裔出身的人们孤立地生活在封闭的社区里。

D. 城市的人口变化：人口老龄化和青年人口激增

45. 尽管《人居议程》建议让老年人参与决策，但当时针对这一年龄群体的主要人口结构变化而建议的措施并不充分。在过去三十年里，这一部分人口一直在以史无前例的速度增长，从1950年占全球人口的8%上升到2000年的10%；据估计，这一比例将在2050年之前达到21%。据估计，2013年的世界老年人数量为8.41亿（占全球人口12%），预计会在2050年达到20亿以上。预测还表明，这一年龄群体将越来越多地集中在发展中区域。²⁷

46. 虽然人口高增长仍是最不发达国家面临的一个问题，但在世界上很多其他地方，各国正在面临人口增长放缓，甚至人口出现下降的问题。²⁸ 在欧洲和前苏维埃社会主义共和国联盟各国，有二分之一的城市在过去20年里经历了人口负增长。在澳大利亚、日本和新西兰，这一比例高达25%，而北美的这一比例为20%。即使在发展中国家，也有近10%的城市经历了人口萎缩。²⁹

47. 在过去几十年里，发展中区域内有很多国家实现了婴儿死亡率下降，而生殖率依然很高，继而导致的人口趋势是欠发达区域各国的人口相对年轻，15岁以下儿童占到总人口的28%，15至25岁青年人口占总人口的18%。³⁰ 很多国家甚至遇到15至24岁青年人口比例幅度增加的情况，即所谓的“青年激增”。从世界范围来讲，有11.9亿人口处在这一年龄段，而在2014年，这一人口群体中有88%是在发展中国家。

48. 青年人口激增可能是福，也可能是祸。如果各国能够对年龄结构转型的力量善加利用，它可能为刺激社会 and 经济发展带来潜在机遇。如果治理不善、经济表现不好且不平等现象加剧，青年人口激增也可能会增加国内冲突的风险，³¹ 正如“阿拉伯之春”所表明的那样，青年人口激增可能会一点就爆。

²⁶ 《环境署》（2007年），《全球环境展望》、《全球环境展望四：环境促发展》，瓦莱塔，2007年。可访问：www.unep.org/geo/geo4/report/GEO-4_Report_Full_en.pdf。

²⁷ 联合国，经济及社会事务部，《世界人口前景：2012年版本》，第一卷：综合表格，（纽约，2013年）。可访问：http://esa.un.org/wpp/Documentation/pdf/WPP2012_Volume-I_Comprehensive-Tables.pdf。

²⁸ 联合国人口基金、经济及社会事务部、人居署和国际移民组织（2013年），《2015年后发展议程中的人口动态：全球人口动态问题专题磋商的报告》。可访问：www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/Outcome-Report-Pop-dynamic-and-post-2015-dev-agenda-14-March-2013.pdf。

²⁹ 人居署（2010年），《世界城市状况2008/2009：和谐城市》，London and Sterling，弗吉尼亚州，美利坚合众国。

³⁰ 联合国，经济及社会事务部，《世界人口前景：2012年版本：主要结论和预先表格》（纽约，2013年）。可访问：http://esa.un.org/wpp/documentation/pdf/WPP2012_%20KEY%20FINDINGS.pdf。

³¹ H. Urdal（2004年），《人口统计之魔：青年激增对国内武装冲突的影响，1950—2000年》，社会部文件，冲突预防和重建，文件编号：14，2014年7月。世界银行，华盛顿特区。可访问：

49. 这些人口动态对社会、经济和环境发展产生关键性的影响。它们对消费、生产、就业、收入分配、贫穷和社会保护构成压力，并且损害人们对养老金的信任。它们还会增加为确保人们能够普遍获取保健、教育、住房、卫生设施、水、食物和能源服务而进行的投资，特别是针对弱势人口群体。³²

E. 负担不起带来的危机

50. 世界最近经历了自大萧条以来最严重的金融危机。资本投机、高风险的金融计划、劳动力市场放松管理、政府减少支出以及为增加消费需求而发放消费信贷和抵押贷款所引起的巨额家庭债务导致了次级房贷市场随着主要金融机构的破产而崩溃。虽然这次危机首先是一种金融和经济现象，对股票市场的价值产生了灾难性后果，但其冲击并不止于此，世界各地的住房部门以及各种国内资产的资产净值也受到影响。危机还引起了全球贸易和生产领域的严重经济萎缩，尤其对最依赖美国市场的国家造成影响。³³在另一个层面，这次危机还导致公众对政府机构信任的严重丧失。³⁴

F. 土地和住房商品化

51. 某些地方的政府通过运用土地征用机制、土地用途规划权以及非正式的且有时甚至是非法的安排，在土地商品化过程中发挥了重要作用。这些做法推动了严重的土地集中和土地投机，特别是私营公司的此类行为。世界上很多地方的城市增长由房地产开发商和住房金融公司决定。

52. 土地和住房的稳步商品化促进了城市贫困人口的分散和郊区化。补贴型公共或社会住房减少，取而代之的是面向中高收入阶层的开发项目。在很多地方，这一进程的投机性导致了房地产泡沫的产生。2007年和2008年期间发生的房地产崩溃只是一系列此类房地产泡沫中最近和最严重的一次。³⁵2008年房地产崩溃之后，住房与经济和金融之间的联系或许比以往任何时候都更加显而易见且无可争议。房产已经成为一种投机资产，而非一种生产性资产。

G. 失业：青年和社会不稳

53. 失业率不断上升仍然是全球面临的一项主要挑战。1996年，全球有1.61亿人口失业。³⁶这一数字在2013年增加到2.02亿。³⁷从全球来讲，金融、建筑、

www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/

WDS/IB/2004/07/28/000012009_20040728162225/Rendered/PDF/29740.pdf。

³² 联合国人口基金、联合国经济及社会事务部、人居署和国际移民组织（2013年），同前引书。

³³ W. J. McKibbin and A. Stoeckel (2000), 《全球金融危机：原因与后果》，国际经济工作文件，编号：2.09，洛伊国际政策研究所，澳大利亚墨尔本。可访问：
http://melbourneinstitute.com/downloads/conferences/mcKibbin_stoeckel_session_5.pdf。

³⁴ D. Luttrell, T. Atkinson and H. Rosenblum, 《评估2007-09年金融危机及其余波的成本与影响》，达拉斯联邦储备银行，经济信函第8卷，编号：7，2013年9月。可访问：
www.dallasfed.org/assets/documents/research/ecllett/2013/el1307.pdf。

³⁵ Daily Kos (2011), 《住房的去商品化》，2011年8月18日。可访问：
www.dailykos.com/story/2011/08/18/1008351/-De-commodifying-Housing。

³⁶ 劳工组织，“全球就业形势”，《全球就业趋势简报》，2007年1月可访问：
www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/---trends/documents/publication/wcms_114295.pdf。

汽车制造、普通制造业、旅游、服务和房地产行业的失业情况特别严重，所有这些行业都与城市地区有极强的联系。

54. 世界各地的失业率差别很大。在大多数发达国家，失业率在 4.5% 到 10% 之间，虽然有些国家的失业率在 2013 年高达 18%。在大多数发展中国家，失业率在 5% 至 30% 之间，而有些国家高达 50%。³⁸ 青年失业率平均是成年人失业率的三到四倍；³⁹ 但在有些国家，特别是在中东、北美、南欧和中美洲和加勒比部分地区，可能是六到七倍。

55. 近期的全球经济危机暴露了青年人口在劳动力市场中的脆弱性。失业可能对城市产生重大影响。如果青年失业，长期不从事经济活动，换句话说，处于所谓的“无业状态”，往往也可能会导致道德败坏、消沉、孤僻、失去尊严、吸毒，有时也会导致犯罪和暴力。因此，它可能会带来严重社会危害，并且可能威胁政治稳定。在北非和中东“阿拉伯之春”过程中，青年失业起到了重要催化剂作用，在其他国家近期发生的社会示威活动中也是如此。

H. 城市中的不平等现象日益增加

56. 不平等已经成为一项普遍关切。在获取机会、收入、消费、所在地点、信息和技术方面的差异现已成为一种常态，而非例外。在很多国家和环境中，性别不平等继续存在（中学教育率、获取体面就业的机会、政治代表以及艾滋病的性别特点）。在获得教育机会方面存在歧视、就业水平和生活机会存在差别、缺乏参与决策的机会以及针对性取向的偏见都是青年不平等的具体表现。⁴⁰

57. 贫民窟是城市贫困和不平等最明显的体现。在大多数发展中国家，贫民窟仍在继续增加，并加剧了其他形式的不平等。城市空间存在不平等，因为很多城市被无形边界所分割，而且往往是以社会、文化和经济排斥为形式的物理分割。对于世界上大多数人口而言，如今的收入差距比上一代人的差距更大。据估计，世界城市人口中有三分之二以上生活在收入不平等现象自 1980 年代以来有所加剧的城市里。除了拉丁美洲和加勒比区域的大多数国家以外，收入和财富的不平等自 1980 年代早期以来一直在加剧，包括在发达区域。⁴¹

58. 收入不平等与社会、法律、文化和环境领域内其他形式的不平等结合起来，⁴² 加强了很多群体和个人因性别、年龄、族裔、所在地、残疾和其他因素而面临的机会缺失。不平等导致了劣势集中的城市地理学。

³⁷ 劳工组织（2014 年），《全球就业趋势 2014：失业型复苏的风险？》，日内瓦，2014 年。可访问：www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_233953.pdf。

³⁸ 人居署（2012 年），《阿拉伯城市状况 2012 年：城市过渡的挑战》（内罗毕，2012 年）。可访问：www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/SOAC-2012.pdf。

³⁹ 劳工组织（2014 年），同前引书。

⁴⁰ 儿基会和妇女署（2013 年），《解决不平等：全球公共磋商的综合报告》，关于 2015 年后发展议程的全球专题磋商。另见人居署（2010 年），《城市青年状况报告》，该报告广泛涉及到城市中的公平和两极分化概念，并就解决缺乏公平竞争场所的问题提出了建议。

⁴¹ 世界银行（2008 年），《2008 年世界发展指标》，华盛顿特区。可访问：<http://data.worldbank.org/sites/default/files/wdi08.pdf>。经合组织（2011 年），《立场有别：为什么不平等不断增加》，经合组织出版社。可访问：<http://dx.doi.org/10.1787/9789264119536-en>。

⁴² 《城市规划差因限制就业机会、加剧性别差距、增加犯罪、限制获取公共商品和减少社会资本形式而致使城市不平等加剧》。人居署、非洲妇女中心（2014 年），*Construcción de ciudades más equitativas*：

I. 发达国家的新形式城市贫穷、风险和边缘化

59. 在发达国家，有越来越多的城市居民经历或可能面临贫穷或社会排斥。在欧洲联盟，有 24% 的人口可归于此类。有十分之一人口生活在严重物质匮乏状态，有 17% 人口依靠不到本国平均工资的 60% 的收入生活。⁴³ 总的来讲，这些数字还在不断增长。在很多其他城市，跨代贫穷和经济不利地位的长期存在与所在地点存在密不可分的联系；⁴⁴ 它还与族裔或种族不平等以及土著人口的历史边缘化联系在一起。但是，除了这些比较传统的贫穷形式，新形式的社会排斥和边缘化也在不断出现：面向某些群体的基础设施匮乏、移民的贫穷问题、面临风险的青年以及脆弱的老年人等。⁴⁵

J. 不同类型的危机及相关抗议的扩大

60. 自 2008 年以来，全世界经历了形形色色的一系列危机，从金融和经济危机到环境、社会和政治危机。失业激增、粮食短缺以及随之而来的价格上涨、金融机构的压力、不安全和政治动荡等尖锐问题已经证明，世界各地的城市都在不同程度上受到国际市场的破坏性影响（包括社会和政治影响），这种破坏性影响相比国际市场为其带来的较有益影响可能有过之而无不及。

61. 近期世界各地城市（包括开罗、马德里、伦敦、纽约、伊斯坦布尔、斯德哥尔摩以及巴西的里约热内卢和圣保罗）抗议和暴乱的参与者不仅要求更多平等和包容，而且还表达了对市民同胞的声援和对那些严重不成比例地享有大量财富和决策能力的人的反对。在整个历史上，城市一直是抗议者的舞台，近期的社会运动也不例外。密集城市空间内的人口集中使大量不满意的抗议者能够聚集起来并表达其关切，突出了城市作为传声结构对社会变革所起的重要作用。

K. 工作岗位与人之间的日益失配

62. 商品和服务的商业化和商品化进程在城市尤其突出，这一进程使大规模资本关注土地投资、住房投资、提供公共和私人商品。供应制约、补贴减少、市场不完善以及生活成本高减少了中低收入居民可以做出的选择，导致获取财产、服务和商品的机会变得高度集中。因为价格上涨，穷人和中产阶级发现自己难以获得其希望得到的住房；因此被迫搬到很远的城市周边地区，从而进一步增加了其支出，并且限制了其享有城市所提供福利的可能性。如果没有适当的保障措施来确保穷人的住房（在有些地方，甚至连中产阶级的住房也需要得到保障），如果不采取措施提供面向所有人的公共产品并保护普通人，城市就无法实现社会公正和高效。

políticas públicas para la inclusión en América Latina, 内罗毕。可访问：

http://publicaciones.caf.com/media/39869/construccion_de_ciudades_mas_equitativas_web0804.pdf。

⁴³ 欧盟委员会 (2014), 《贫困与社会排斥》, 欧盟委员会就业、社会事务与包容总司, 2014 年 3 月。可访问: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751>。

⁴⁴ P. Sharkey (2013), 《停滞不前: 城市社区和迈向种族平等的步伐停止》, 芝加哥大学出版社, 芝加哥, 2013 年。

⁴⁵ M. E. López (2010), “应对欧洲新形势的贫困和排斥”, 《世界与欧洲可持续城市: 欧盟研究洞察》, 欧盟委员会, 布鲁塞尔。

L. 城市化、气候变化和城市的复原力

63. 由于世界已变成由城市占主导地位，关于气候变化的国际辩论已随之变得更加紧迫。虽然城市所占人口比例刚刚超过 50%，但它所消耗的世界能源却占到 60% 至 80%，产生的二氧化碳排放高达 70%。在 1950 年至 2008 年期间，虽然全球人口增长了 167%，但因燃烧化石燃料和生产水泥而产生的全球碳排放增长了 437%。与此同时，全球城市化水平从 29% 增长到 50%。⁴⁶

64. 这些不断变化的情况加剧了现有的社会、经济和环境问题，由于没有规划的城市化活动和基础设施不完善使最贫穷人口在面对自然灾害和气候变化时具有脆弱性，而这种脆弱性又使上述已有问题进一步加剧。海平面上升、热带气旋和风暴、内陆洪灾灾害和旱灾正在造成严重损失，给贫民窟居民和最贫穷人口造成的损失尤其严重，特别是在沿海地区。从全球来讲，过去二十年里的报告灾害次数和流离失所人口数量一直在增加。在 1994 年至 2003 年的十年期间，平均报告灾害次数为 307 次。而在 2003 年至 2012 年的十年期间增加到 373 次。与此同时，受影响国家的年平均数目从 104 年增加到 118 个，而平均遇难人数从 53 678 人增加到 106 597 人，报告经济损失从每年平均 550 亿美元增加到 1 560 亿美元。

65. 要认识到城市也必须是气候变化问题解决方案的一部分，这一点至关重要。但到今天为止，我们在全球和国家层面设想的各项措施还没有与之相配套的城市和地方级别措施。规划和管理完善的城市化、交通方式和建筑设计为在制定可持续城市发展方案时顾及建设复原战略提供了重要机会，从而保护增量发展收益，并减少在各类可能灾害面前的脆弱性。

M. 不可持续的城市化模式的持续存在

66. 虽然城市化有可能使城市更加繁荣，使国家更加发达和富有，但全世界有很多城市本身在面临与城市化相关的空间、人口和环境挑战时显然没有做好准备。总的来说，城市化所依赖的模式在很多方面不可持续：

(a) 在环境方面，使用廉价的化石燃料、严重依赖私人机动车辆、无止境延伸的城市周边地带都消耗了大量土地、资源以及（有时）被保护的自然人区，这些活动在很大程度上都是以私人利益而非公共利益为导向；⁴⁷

(b) 在社会方面，城市发展形式加上创造财富的不平等以及空间不平等，导致城市被分割，往往是以存在封闭社区和贫民窟区为特征。城市越来越难吸引难民和移民，越来越难共享城市所提供的人文、社会、文化和智力资产，包括其文化遗产和建设环境，这导致基于族裔、种族、收入或其他社会特征的空间分割；

⁴⁶ T. A. Boden, G. Marland, and R. J. Andres (2010) 《全球、区域和国家的化石燃料二氧化碳排放》，二氧化碳信息分析中心，橡树岭国家实验室，美国能源部，田纳西州橡树岭。可访问：http://cdiac.ornl.gov/trends/emis/tre_glob.html。

⁴⁷ 人居署（2012 年），《世界城市状况 2012/2013》。

(c) 在经济方面,由于失业和就业不足现象普遍存在以及不同形式的工作岗位不稳定和低薪岗位以及非正规的创收活动,导致很多人遭受额外的经济限制、获取基本服务和生活福利设施的不平等以及生活质量低下。

67. 很多城市的设计不充分和功能不健全,以及没有为推动综合长期可持续城市管理创造适合当地需要的法律和体制结构,则令上述种种城市挑战变得更加严峻。实际上,城市化规划和管理不周产生了低密度、土地用途隔离、基础设施供应与居民集中之间失配以及街道网络不完善等后果,从而降低了使用规模经济和聚集作用的潜力。

七. 可持续城市化的挑战和机遇: 制定一项新城市议程

68. 通过利用可持续城市化的巨大力量,人居三为国际社会实现各项全球战略目标提供了一个难得的机会。尽管数十亿人口持续流入我们的城市和乡镇给我们带来难以应对的挑战,但这一机会仍然可以利用。由于认识到可持续城市化与国家发展之间的明确联系,可持续城市化已被公认是 2015 年后发展议程进程的一项关键目标。可持续城市化有助于实现可持续发展,使城市及其他人类住区更加公平和包容,只有这样,它们才能促进持续和包容性经济增长、社会发展和环境保护,从而为所有人带去福祉。

69. 可持续城市化需要有确保公平分配城市增长惠益的政策。它还需要有多样化的政策来规划和管理人口的空间分布及其内部迁徙。正如联合国报告《世界城市化展望: 2014 年版》所指出的,旨在限制农村向城市移民的政策无助于阻止城市增长,并且可能带来经济、社会和环境伤害。⁴⁸ 出于这一原因,需要制定旨在更均衡分配城市增长的政策。此种国家城市政策可能促进中等规模市场的增长,以期避免过度集中于一两个非常大的城市聚集区,减少往往与庞大和迅速增长的城市聚集区相关的负面环境影响。

70. 这些观点和做法是新城市议程的一部分,而新城市议程系以《联合国宪章》各项原则为指导,充分尊重国际法及其各项原则,重申自由、和平与安全的重要性,尊重所有人权。这样的“新城市议程”将会加强公民身份概念,并确保充分认可文化多样性以及文化对可持续发展的贡献。

71. 国际社会将汇聚一堂,重新审议《人居议程》,审查其执行情况以及其相关目标和具体指标的实现情况,以期在 2016 年就《新城市议程》达成一致。《新城市议程》应该继续《人居议程》和《千年发展目标》未完成的事业,并成为 2015 年后联合国发展议程至关重要的行动计划。为此,必须提高在国家、都市和地方范围内按照收入、性别、年龄、种族、族裔、移民状况、残疾、地理位置以及其他相关特征分类的数据和信息的可用性和获取途径。⁴⁹

72. 鉴于成功的潜力巨大,我们必须相应地采取雄心勃勃的行动。《新城市议程》的实施将涉及到正在持续席卷全球社会的整个城市化进程的方方面面,包括世界各地的所有人类住区。我们不仅能够让贫民窟成为历史,解决长期存在的经济萎缩和社会边缘化问题,而且还能够解决城市贫穷和不平等以及新形式

⁴⁸ 联合国经济及社会事务部,《世界城市化展望: 2014 年版,大事记》(纽约,2014 年)(第 17 页)。

⁴⁹ 联合国,《成果文件—可持续发展目标开放工作组: 可持续发展目标开放工作组提案介绍》,可持续发展知识平台,2014 年 7 月。可访问: <http://sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html>。

的歧视问题。为了使我们能够采用更可持续的城市化模式，国家以及国家以下级别的善治和法治对于实现这些目标极为重要。要想让城市化真正具有包容性和可持续性，参与性机制和综合人类住区规划和管理做法至关重要。

73. 除此之外，《新城市议程》将利用可持续城市化概念和做法。这可能会持续释放一种我们尚未见过的动力，我们将有赖于此来实现可持续发展议程中的许多雄心勃勃的目标。简而言之，通过制定一项务实的新城市议程，我们可以制定一套将会得到广泛应用的参数，并且可以释放出一种可让世界各国的可持续发展进程发生积极变化的重要力量。如果成功，它既可以推动全球以及城市化和人类住区领域内的可持续发展，又能使我们抓住确保我们的城市和城镇更具有生产力、更幸福和更有凝聚力的重要机遇。

74. 在城市化进程中采取注重人权的全面做法尤其可能使我们在实现适足住房权、土地保有权和基本服务方面取得重要进展。这将有助于实现发展权和包括获取食物及水权在内的适足生活水准权、法治、善治、性别平等、增强妇女能力以及对发展公正和民主社会的整体承诺。

75. 我们在近 40 年前于 1976 年在加拿大温哥华举行的第一次人居会议上开始了一项目标远大的进程。从那时起，我们在了解什么起作用 and 什么不起作用方面学到了很多。我们已经了解无计划城市化和错过机会的代价。人居三将为我们共同吸取教训和控制强大且利用不足的可持续城市化动力提供机会，以期在今后 20 年内推动我们的文化、我们的社会和我们的经济不断发展。

八. 结论和建议

76. 自《伊斯坦布尔宣言》和《人居议程》获得通过已过去约 18 年，但国际社会目前仍难以应对各项重要的城市挑战和机遇。虽然在实现《人居议程》和《新千年城市和其他人类住区宣言》的目标方面已取得了重要进展，但也遇到了挫折和问题。正如本报告所说明的，新的挑战已经出现，社会主要部门之间的关系也已发生演变。人居三是国际社会应对这些挑战和抓住这些机遇的理想契机。

77. 人居三是拟在 2015 年发展议程通过之后举行的首要重大全球会议之一。它将为形成有关人类住区和可持续城市发展的共同观点和讨论城市化对实现可持续发展目标而言的挑战和机遇提供一个机会。人居三还将与联合国的气候变化进程密切关联。

78. 有必要重振全球伙伴关系，加强不同形式的区域和国家可持续发展合作，包括为实施《新城市议程》调集必要资源。该议程的实现将需要各国政府和地方当局、私营部门和联合国系统的积极参与。