



联合国

HSP

UN HABITAT

联合国人类住区规划署
联合国人居大会

HSP/HA/1/4

Distr.: General
22 February 2019

Chinese
Original: English

联合国人类住区规划署

联合国人居大会

第一届会议

2019年5月27日至31日，内罗毕

临时议程*项目10

审查《新城市议程》和《2030年可持续发展
议程》的执行进展

《新城市议程》和《2030年可持续发展议程》的执行进展

执行主任报告

摘要

本报告考察了自秘书长 2018 年 5 月关于《新城市议程》¹执行进展情况的报告发表以来，在执行《新城市议程》和《2030 年可持续发展议程》方面取得的进展。第一节介绍了本报告的背景和目的；第二节介绍了作为城市化进程背景的最新全球趋势；第三节重点介绍了执行《新城市议程》和《2030 年可持续发展议程》方面的进展，并介绍了实现有效执行的关键基石；第四节就重新作出政治承诺并加快执行和监测全球城市议程所需开展的工作提出了建议。

* HSP/HA/1/1。

¹ A/RES/71/256。另见 <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf>。

一、 导言

1. 将近四年前，世界各国领导人通过了《2030年可持续发展议程》，将其作为民众、地球和长期繁荣的全球愿景，制定了未来愿景和计划，并确定了明确的行动方针。一年后，国际社会在基多举行的联合国住房和可持续城市发展会议（人居三）上核可了《新城市议程》，将其作为一个新的框架，阐述应如何规划和管理城市，以实现可持续发展。《新城市议程》认识到整合相关全球议程和发展可产生长期成果的协同互动的重要性。它被认为是实现可持续发展目标的加速器，特别是在城市和国土层面。

2. 四年时间似乎很短，但体制、做法、执行工具、监测机制和方法以及我们报告这些议程进展情况的能力都取得了显著进步。我们现在更清楚是什么推动了城市的成长和繁荣，哪些政策和行动起作用，以及在哪里起作用。我们还知道制约发展以及使全球和地方的承诺得不到履行的因素何在。本报告进一步概述了这些方面。

3. 人居署将全球、区域和国家举措的规范工作和业务工作结合起来，在推进可持续发展议程方面发挥促进作用。²它被赋予了双重责任：既被指定为可持续城市化和人类住区发展的协调中心，包括《新城市议程》的执行、后续行动和审查协调中心，又被指定为可持续发展目标 11 大多数指标的监管实体和其他指标的支助实体。

4. 人居署为履行这些责任采取了若干行动，并认识到，没有国家、国家以下各级和地方政府的领导，没有合作伙伴、其他联合国实体和众多发展行为体的积极参与，孤立地开展这项工作是不可能的。本报告介绍了在执行《新城市议程》和《2030年可持续发展议程》方面取得的进展。

5. 在全球一级，人居署继续提倡承认城市化是一种变革力量，有能力影响其他发展议程并为发展成果作出贡献。人居署已将倡导可持续城市发展重新定位为实现全球议程的一种方式。它加强了 2018 年吉隆坡世界城市论坛第九届会议一致通过的“人人共享城市”愿景。人居署努力成为得到公认的英才和创新中心，为此正在推动可持续的解决办法，支持各国可调整和扩大的创新项目，以推进《新城市议程》和《2030年可持续发展议程》的执行。

6. 在区域及国家一级，人居署继续与包括联合国区域委员会在内的各发展伙伴合作，制定区域行动计划和建立专门论坛，以便将《新城市议程》纳入主流，并使可持续发展目标本地化。这加强了政策的连贯性和国家干预措施的一致性，并使大规模干预措施的重新成为可能。

7. 在地方一级，人居署正与联合国地方当局咨询委员会和其他联合国实体密切合作，在全球议程方面给予地方政府发言权，并在当地实现可持续发展目标。它一直支持地方和区域政府参与执行《新城市议程》和监测可持续发展目标，促进中央和地方政府之间的对话。人居署正在同城市与地方政府联合组织及其他伙伴一道，支持地方治理机制和增强地方政府的权能，以推动可持续城市的发展。

² 以下数字是有力证据：35 个国家和 160 个城市参与贫民窟改造活动，550 个城市参与改进监测工具；28 个国家的 58 个城市正在努力加强规划和改善公共空间；16 个城市正在加强准备和缓解计划；200 万居民获得基本服务的途径更加方便，从而改善了生活条件；来自 52 个国家和 87 个城市的 470 多名受过培训的决策者和技术专家正在运用其能力，在地方和国家两级执行议程；每年向八个受危机影响的国家投资 1 亿美元，以制定持久的解决办法。

二、最新全球趋势和状况

8. 《新城市议程》和《2030 年可持续发展议程》是在全球发生深刻变化的时代通过的。2018 年世界城市论坛第九届会议通过的“吉隆坡 2030 年城市宣言”确认，在我们日益城市化的世界中，有几种趋势和挑战对执行《新城市议程》和其他全球发展议程具有变革性影响。

9. 人口变化和相关趋势：世界城市人口继续增加。2015 年通过《2030 年可持续发展议程》时，54%（40 亿）的世界人口生活在城市地区；到《新城市议程》所涉的 20 年期结束时（2036 年），预计世界人口的 62%（54 亿）将居住在城市地区。³《新城市议程》认识到城市化是二十一世纪的一种变革趋势，可成为持续和包容性经济增长的动力。如果管理得当，城市化将促进社会经济进步，因为随之将带来生产力提高、机遇增加和生活质量改善。城市会可发挥集聚的力量，从而提供更大的社会自由，创造就业机会，推动人类进步。

10. 性别、青年和老年人：性别和女性问题是发展议程的核心，对《新城市议程》和可持续发展目标有影响。城市化为促进性别平等提供了独一无二的机会。城市中女户主家庭的增加和妇女参与劳动力市场，对住房相对于就业地点和城市服务的位置以及交通系统的布局和管理提出了新的要求，所有这些都《新城市议程》中得到了明确阐述。

11. 预计世界青年人口（15 至 24 岁）将从目前的 12 亿增加到 2050 年的 14 亿。⁴到同一年，2015 年占全球青年人口 19% 的非洲青年人口将占青年人口的 35%。目前，青年和儿童共占世界人口的近 40%。青年人口多带来了青年失业问题的挑战，青年失业率比成人失业率高两至三倍。《新城市议程》认识到青年人口的需要，促进青年人获得教育、技能发展和就业机会，以实现生产力的提高和共同繁荣。⁵

12. 世界各地都在出现人口老龄化的情况。在全球范围内，60 岁及以上人口正以每年 3.3% 的速度增长，比任何其他年龄组都要快。针对城市人口老龄化进行规划需要创新，以满足老年人对保健、休闲、交通、住房和其他设施的日益增长的需求⁶，以及应对社会保护和退休金方案方面的影响。

13. 城市中日益严重的不平等现象：不平等已成为一种主要趋势，对实现《新城市议程》和可持续发展目标都有影响。贫富差距目前处于过去 30 年来的最高水平；自上世纪 80 年代以来，收入最高的 1% 人群在全球经济增长中所占的份额，是最贫穷的 50% 人群的两倍。⁷在城市一级，世界上 75% 的城市的收入

³ 联合国经济和社会事务部。《世界城市化展望 2018 年修订版》。2018 年 5 月。可查阅：<https://www.un.org/development/desa/publications/2018-revision-of-world-urbanization-prospects.html>。

⁴ 人口资料局，《2017 年世界人口数据表（特别关注青年）》。可查阅 <https://www.prb.org/wp-content/uploads/2017/08/WPDS-2017.pdf>。

⁵ 联合国，《新城市议程》。可查阅 www.habitat3.org。见第 61 段。

⁶ 人居署，《全球人类住区报告 2009：规划可持续的城市》（马耳他，古滕堡出版社，2009 年）。可查阅 <http://mirror.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.aspx?nr=2831&alt=1>。

⁷ F.Alvaredo 等人，《2018 年世界不平等报告》（柏林，世界不平等实验室，2017 年）。可查阅：<https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf>。

不平等程度高于 20 年前。⁸城市中的不平等现象比农村地区更为明显，妇女、青年和老年人尤其受到不平等的影响。《新城市议程》和《2030 年可持续发展议程》力求不让任何人掉队，从而解决不平等问题，这就需要提供平等的基础设施和基本服务以及适足而负担得起的住房，并促进生产性就业和人人有体面的工作。⁹

14. 住房在很大程度上仍然负担不起：住房负担能力已成为一项全球性挑战，影响到几乎所有的家庭。在全球范围内，想买房的人不得不存下年收入的 5 倍以上，才能付得起一套标准住房的价格。¹⁰租房家庭往往将月收入的 25% 以上用于支付租金。负担不起的情况严重，意味着不适足的住房、非正规住区和贫民窟仍然是低收入者仅有的住房选择。目前全球有 16 亿人的住房不足¹¹，其中有 10 亿人居住在贫民窟和非正规住区。提供负担得起的住房选择是《新城市议程》和可持续发展目标中反复出现的一个主题。

15. 气候变化与城市：气候变化是城市必须应对的最大挑战之一。城市占能源消费的 60% 至 80%，并产生多达 70% 的人为温室气体排放。城市也极易受到气候变化和极端天气事件的影响。因此，气候变化不仅是全球性问题外，也是地方性问题，城市在应对气候变化和实现《巴黎协定》的目标方面发挥着至关重要的作用。为应对气候变化对城市的影响，已经建立了伙伴关系¹²，《新城市议程》和《2030 年可持续发展议程》为制定减缓和适应气候变化的战略提供了许多机会，特别是通过环境上可持续和具有复原力的城市发展。

16. 迁徙——提高城市包容性的机遇和挑战：迁徙是推动城市化增长的主要因素，并在此过程中使城市成为多样化的居住地。¹³世界上有 2.58 亿国际移民，高于 2010 年的 2.2 亿人和 2000 年的 1.73 亿人，这意味着世界上每七个人中就有一个是移民。¹⁴这些移民大多在城市地区。在悉尼、伦敦和纽约等城市，移民占人口的三分之一以上；在布鲁塞尔、多哈、迪拜和科威特城等一些城市，国际移民人数远远超过当地人口。国际移民的增加要求采取新的政策，使移民融入城市。2016 年，联合国会员国通过了《关于难民和移民的纽约宣言》¹⁵，这表明它们认识到有必要对人口流动采取综合办法，并在全球一级加强合作。

⁸ 人居署，《城市化与发展：新兴未来》。《2016 年世界城市报告》（2016 年，内罗毕，人居署）。可查阅 <https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/03/WCR-%20Full-Report-2016.pdf>。

⁹ 这是《新城市议程》变革性转变的一部分。

¹⁰ 人居署，《城市化的基本要素：决策的证据基础》（2016 年，内罗毕，人居署）。可查阅 <https://unhabitat.org/books/the-fundamentals-of-urbanization-evidence-base-for-policy-making/>。

¹¹ 人居署，《城市化与发展：新兴未来》。《2016 年世界城市报告》（2016 年，内罗毕，人居署）。可查阅 <https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/03/WCR-%20Full-Report-2016.pdf>。

¹² 例如 C40 城市气候领导小组。见 www.C40.org。

¹³ 国际移民组织（2015 年），《2015 年世界移民报告：移民与城市：管理流动性的新伙伴关系》。可查阅 http://publications.iom.int/system/files/wmr2015_en.pdf。

¹⁴ 联合国经济和社会事务部人口司。《2017 年国际移民报告：要点》（2017 年）（ST/ESA/SER.A/404）。

¹⁵ 2016 年，在纽约市举行了第一次关于难民和移民大规模流动问题的国家元首和政府首脑会议。其结果是一致通过了联大第 71/1 号决议，即《关于难民和移民的纽约宣言》。

17. 会员国接着于 2018 年 12 月在摩洛哥马拉喀什通过了《安全、有序和正常移民全球契约》，强调其决心全面加强在国际移民问题上的合作。¹⁶此外，2018 年 12 月，联合国大会核可了《全球难民契约》，¹⁷以加强国际社会对大规模难民流动和旷日持久的难民局势的应对措施，并确定分担责任的进程。这两项全球契约都承认地方当局的作用是其在地方法得到执行的关键。

18. 为城市化提供的国际发展援助减少：《新城市议程》和其他发展议程是在可用于城市方案的发展援助份额停滞甚至可能下降的背景下执行的。据估计，到 2035 年，全球每年需要花费 3.7 万亿美元用于经济基础设施（公路、铁路、港口、机场、电力、供水和电信），以跟上预计的经济增长步伐。¹⁸人居署的估计显示，到 2020 年，改造贫民窟和提供贫民窟替代方案需要 40 万亿美元，此外，到 2030 年，每年还需要 3.6 万亿美元。这些估计数是保守的，但已远远高于可用于城市发展的国际发展援助。越来越需要广泛开发一系列替代办法，为城市发展提供资金。这些办法包括开发市政债券、加强地方政府的收入能力、改善中央地方财政转移、调动基于土地的融资资源、加强公共服务事业的财政能力、扩大和深化资本市场的住房供应和房地产融资，以及更有效地运用公共融资来利用私人融资。

19. 危机中的城市：不安全是城市里新出现的一种趋势。城市日益受到恐怖主义、城市战、过度警戒、疾病蔓延和粮食短缺等普遍存在的新风险的影响。其中一些危机促使难民和流离失所者的数量增加。¹⁹这些危机削弱了世界各地城市的长期可持续性，以及其执行《新城市议程》和实现可持续发展目标的能力。近年来增加的暴力、犯罪和不同形式的冲突突出表明，需要促进社会凝聚力、融合以及平等获得就业和公共服务的机会。这种趋势日益城市化，导致更多人死亡，关键的基础设施遭到更严重的破坏。此外，由于基础设施和公共服务不足，疾病经常在城市中蔓延。所有这些风险都是高度相互关联的²⁰，《新城市议程》中概述的综合办法是解决这些问题的关键。

20. 城市扩张和低密度发展：随着城市人口的增加，城市占用的土地面积以更快的速度增长。平均而言，城市土地面积的增长速度是城市人口的两倍。²¹这导致密度下降，城市化模式更加分散，表现形式为城市无序扩张。低密度发展不仅浪费资源，而且会增加出行距离和能源消耗，提高提供基础设施的成本，减少集聚经济效应，降低城市生产力。《新城市议程》通过填充空间和城市扩展战略解决低密度发展问题，以产生规模经济和集聚经济效应。²²

¹⁶ www.un.org/en/conf/migration/。

¹⁷ A/73/12（第二部分）。

¹⁸ Jonathan Woetzel 等人，“弥合基础设施差距：世界进步了吗？”（麦肯锡全球研究所，2017 年 10 月）。可查阅 www.mckinsey.com/industries/capital-projects-and-infrastructure/our-insights/bridging-infrastructure-gaps-has-the-world-made-progress。

¹⁹ 人居署，《城市化与发展：新兴未来》。《2016 年世界城市报告》（2016 年，内罗毕，人居署）。可查阅 <https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/03/WCR-%20Full-Report-2016.pdf>。

²⁰ John Scott，“发展中国家快速城市化的风险”，苏黎世保险集团（2015 年 1 月 14 日）。可查阅 www.zurich.com/en/knowledge/articles/2015/01/the-risks-of-rapid-urbanization-in-developing-countries。

²¹ 林肯土地政策研究所（2016 年）。《城市扩展地图集》，第 1 卷，可查阅 www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/atlas-of-urban-expansion-2016-volume-1-full.pdf。

²² 《新城市议程》，第 52 段。

21. **创新和技术对城市就业的影响：**一个新出现的趋势是创新和技术对城市劳动力市场的影响。虽然人们常说技术具有颠覆性²³，但这一趋势标志着向以知识为基础的经济迈进，这种经济更多地依赖于智力而不是物质投入。第四次工业革命²⁴的特点是重大技术突破，如自动化、机器人技术、人工智能、物联网等。²⁵这对城市的就业结构产生了深远的影响。一个明显的影响是，大量的不可交易工作或服务工作已成为可交易的，在区域内和区域之间出现了迁移调动。虽然这在有些城市创造了新的就业形式，但也在另一些城市加剧了失业问题和工作不稳定性。这迫使国家内部和国家之间发生迁徙，加剧了这一进程中的社会经济和空间差距。据估计，到2025年，欧盟内几乎一半的新就业和替代就业都将是高技能就业，这将迫使欧洲各国实现高流动性。²⁶

22. **综合城市数据平台增多：**过去几年来，数据方面的进展为城市一级的决策提供了便利。新数据形式对于循证决策、有效投资和城市管理至关重要。²⁷衡量城市业绩的方式对《新城市议程》和其他全球发展议程的执行有重大影响。它还影响各级政府作出决定、分配稀缺资源和管理税收机制的方式。例如，欧盟委员会开发的“城市数据平台”正在将传统信息源、小比例尺卫星图像、普查数据、自愿提供的地理信息和大数据合并在一起，形成多方面的数据集，并制定协调一致的城市空间指标。²⁸

23. **不断增加的大数据使用正在推动产生智慧城市现象；**这涉及创新地应用信息和通信技术，以提高生活质量、城市运作和服务效率以及城市竞争力。²⁹智慧城市可以在繁荣、可持续性、复原力、应急管理以及公平有效地提供服务方面指导更好的决策。预计全球智慧城市市场每年将增长14%，从2012年的5068亿美元增至2019年的1.3万亿美元。³⁰为了发挥创新和技术在实现可持续城市化方面的潜力，必须创造一个有利的环境，其中有适当的机构来确保包容性和弥合数字鸿沟。³¹

²³ 颠覆性技术是指取代现有技术并撼动整个行业的技术，或创造一个全新行业的突破性产品。

²⁴ Klaus Schwab, 《第四次工业革命》(日内瓦, 世界经济论坛, 2016年)。

²⁵ Erik Brynjolfsson 和 Andrew McAfee. 《第二个机器时代：辉煌技术时代的工作、进步和繁荣》。(纽约, W·W·诺顿, 2016)。

²⁶ Simone Busetti 等人, 《欧洲新就业动态的地理状况》(ESPON, 2017年)。可查阅 www.espon.eu/employment。

²⁷ 人居署, 《城市化与发展：新兴未来》。《2016年世界城市报告》(2016年, 内罗毕)。可查阅 <https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/03/WCR-%20Full-Report-2016.pdf>。

²⁸ ENACT 项目(“加强活动和人口测绘”)是欧洲联盟委员会联合研究中心正在进行的一个应用研究项目, 目的是为欧洲制作协调一致、无缝、多时相、高分辨率和经过验证的人口密度网络, 其中考虑到每日和季节性的主要人口变化。见 <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/spatiotemporal-mapping-population-europe-enact-project-nutshell>。

²⁹ 国际电信联盟, 可持续智慧城市重点小组 [在线]。2019年4月14日访问, 网址为 www.itu.int/en/ITU-T/focusgroups/ssc/Pages/default.aspx。

³⁰ 透明度市场研究, 《2013-2019年全球智慧城市市场——行业分析、规模、份额、增长、趋势和预测》(2014年)。

³¹ 人居署和爱立信, 《通信技术在拟议的城市可持续发展目标和新城市议程中的作用》(内罗毕, 人居署, 2014年)。可查阅: <https://unhabitat.org/the-role-of-ict-in-the-proposed-urban-sustainable-development-goal-and-the-new-urban-agenda/>。

24. 创意产业日益重要：创意产业处于艺术、文化、商业和技术的交汇处。³²它们是典型的城市产物，可能有助于《新城市议程》和可持续发展目标的地方化。这些产业为全球、区域和城市地方经济做出了贡献：它们创造了超过 2.2 万亿美元的价值，相当于世界国内生产总值的 3%，雇佣了 2 950 万人，占世界经济活动人口的 1%。³³虽然创意产业向所有年龄和背景的人开放，但它们尤其为青年就业作出了重大贡献，并将正规和非正规部门、以及不同世代和区域联系在一起。创意经济的作用显然与《新城市议程》的一项变革性承诺联系在一起，那就是为所有人提供可持续和包容性的城市繁荣和机会。

三、《新城市议程》和《2030 年可持续发展议程》的执行进展

25. 要有效执行《2030 年可持续发展议程》和《新城市议程》并就此作出报告，就需要采取多种办法，包括调动财政资源、创新、加强宣传、提高认识和培养能力，同时采用多种工具、创新和前沿技术，以及改善准确而及时获得数据的途径。

26. 如本报告通篇所强调，并根据人居署对为 2018 年可持续发展问题高级别政治论坛准备的可持续发展目标国家自愿审查的分析，以及定性和定量信息和各种数据来源，有些会员国正在采取各种办法来执行《新城市议程》和其他应对其区域性和全国性挑战的全球议程。虽然会员国认识到《2030 年可持续发展议程》和《新城市议程》的相互关联性，但很少有会员国在这方面采取政策干预措施。在致力于在国家和国家以下各级执行议程方面，还需要做更多的工作。

27. 自《新城市议程》通过以来，城市人口的增长（特别是在发展中区域）使城市增长、城市化、城市主义和可持续性概念日益反复出现并日益重要。同样，在发达世界的政策语言中，诸如城市收缩、城市衰退、人口老龄化和不同形式的排斥等术语也越来越多地出现。

28. 气候变化、交通运输、住房和治理仍然是发达国家和发展中国家追求可持续城市化的最大挑战。发达世界的一些干预措施应对具体挑战或表明打算这样做，例如与更绿色的城市、减灾、空气质量、非机动车化交通、遗产保护、修复、负担得起的住房和城市无序扩张有关的举措。在发展中世界，重点是住房短缺和贫民窟、基础设施和交通服务不足、城乡联系和遗产保护。

29. 在国家自愿审查中确定的、应对这些挑战的方法共同涉及四个主题：

(a) 重振治理和民间社会的参与：建立有效的机构和结构，以监督国家城市规划的执行情况；加强城市治理和利益攸关方协作；增加民间社会的参与；将城市规划纳入地方发展；

(b) 加强财务机制：建立吸引可持续投资的财务框架；促进财政权力下放，特别是在发展中国家；加强国际开发银行和私营部门之间的合作，按照《新城市议程》的原则扩大城市投资；增加城市和城市地域的生产作用；

(c) 能力发展：加强人力资源以及决策者和技术人员的能力，以执行《新城市议程》和《2030 年可持续发展议程》；

³² 联合国。2008 年创意经济报告。《评估创意经济的挑战：走向知情决策》。（2008 年，纽约）。可查阅：https://unctad.org/en/docs/ditc20082cer_en.pdf。

³³ 见 <https://en.unesco.org/news/new-report-shows-cultural-and-creative-industries-account-295-million-jobs-worldwide>。

(d) 技术和信息：更多地利用技术产生公开数据，以监测和更好地管理城市发展。

30. 为解决会员国关切的问题，人居署正在与其协调中心和承担监管职能的合作伙伴合作，支持在全球、区域、国家和地方各级实施若干举措。

A. 全球一级的干预措施

31. 《新城市议程》是联合国全系统执行《2030 年可持续发展议程》和全球发展议程城市层面办法的基础。方案问题高级别委员会第三十六届会议指派人 居署协调和促进联合国系统在可持续城市化方面的合作行动。人居署发挥这一作用，正在与联合国其他实体协商，设计一项联合国全系统的可持续城市发展战略，供委员会于 2019 年 4 月审查。该战略确定了在全球、区域、国家和城市 各级加速执行《2030 年可持续发展议程》的城市方面内容和《新城市议程》的 协调优先行动。在关于知识创造、联合行动、伙伴关系和发展筹资的联合国合 作执行框架中，有四项这类优先行动。

32. 人居署与会员国、地方当局和利益攸关方密切协商，制定了在国家、国 家以下和地方各级实施《新城市议程》的行动框架³⁴。该框架涉及国家城市政 策、治理结构、城市空间发展的规划和管理以及执行手段，包括筹资、创新和 能力发展。它起到连接结构的作用，使《新城市议程》的不同内容与可持续发 展目标保持一致。

33. 世界粮食计划署、联合国人口基金、联合国儿童基金会和联合国开发计 划署于 2019 年初完成了各自的多部门城市政策或战略文件，而其他联合国实体， 包括国际移民组织、联合国减少灾害风险办公室、人居署、世界气象组织、联 合国促进性别平等和增强妇女权能署（妇女署）和联合国毒品和犯罪问题办 公室编制了全面的战略和工具，侧重于处理城市复原力和气候行动、城市危机行 动和城市安全问题。这些战略文件和工具为《新城市议程》的执行和监测均提 供了宝贵的资源。

34. 提高包容性与整合所有发展方面的努力是《新城市议程》远大目标的核 心内容。2018 年，发起了“包容性和无障碍城市全球契约”，强调无障碍对包 括残疾人、青年和老年人在内的所有人的重要性。联合国各实体还协作制定了 “联合国青年战略”，并评估了用于衡量可持续发展目标 11 的性别优先事项。 国际计划组织、国际城市妇女组织和人居署的联合方案将女孩置于努力将城市 转变为包容和人人都有机会之地的核心。在五个城市开展的一个试点项目³⁵显 示其对女孩的安全和进入公共空间的权利、有意义地参与城市治理以及在城市 中的流动性产生了积极影响。

35. 联合国各实体就《新城市议程》编制协作方案的另一个例子是，政治事 务部、联合国开发计划署、维持和平行动部和人居署制定的关于土地与冲突的 指导说明³⁶。本说明旨在指导联合国处理城乡背景下冲突根源问题的办法。此 外，在 2018 年第七次伙伴会议上，全球土地工具网络通过了一项新战略，以在 《2030 年可持续发展议程》和《新城市议程》的框架内处理土地保有权和治理

³⁴ 见 <http://nua.unhabitat.org/AFINUA19thApr.pdf>。

³⁵ 利马（秘鲁）、开罗（埃及）、坎帕拉（乌干达）、德里（印度）和河内（越南）。

³⁶ 人居署，《土地与冲突》（2012 年）。可查阅 www.un.org/en/events/environmentconflictday/pdf/GN_Land_Consultation.pdf。

问题。人居署还在 500 多个城市实施“城市繁荣倡议”，帮助国家和地方政府监测城市趋势并采取循证政策。

36. 2018 年 5 月，由联合国地方当局咨询委员会及其合作伙伴共同组织的可持续城市对话将来自 25 个国家政府的代表召集在一起，首次与部长和市长就联合执行《2030 年议程》的问题进行辩论。同样，“威尼斯城市解决方案——为地方一级的可持续发展目标提供资金”活动让来自 25 个会员国的代表聚集一堂，讨论并提出了在本地为该议程提供资金的创造性解决办法。

37. 人居署正在通过创建“新城市议程”平台，支持和加强在全球、区域（或国家）和地方各级监测和报告《新城市议程》和《2030 年可持续发展议程》执行情况的方法。该平台将用于收集国家、国家以下和地方政府、人居署和联合国系统其他相关实体以及相关利益攸关方为支持执行《新城市议程》和《2030 年议程》而提供的数量和质量投入。将向联合国人居大会提交一个原型，并于 2020 年正式启动。

38. 人居署继续与迪拜市等合作伙伴一起制定奖励计划，通过迪拜国际奖收集、管理和分享 5 000 多项城市最佳做法。2018 年，奖励机制记录了来自世界各地 63 个国家的 500 多项全球最佳做法，分为 7 个奖项类别，与《新城市议程》和可持续发展目标的不同要素保持一致。最佳做法突出了各国与合作伙伴可加以调整和采取的、用于推动《新城市议程》和《2030 年可持续发展议程》实施的项目、举措和循证解决办法。

39. 人居署正在制定指导方针，以协助会员国监测和报告《新城市议程》和其他国际商定目标的执行情况。这些指导方针与《新城市议程》的主题领域保持一致，将为秘书长关于议程执行情况的四年期报告提供宝贵意见。

40. 为了应对监测和报告方面的挑战，人居署一直在与欧洲联盟、联合国统计司和若干国家统计局合作，推动统一城市概念，并采用城市和城市地区的操作性定义，以监测《新城市议程》和可持续发展目标，并就此作出报告。在几个国家创造了工具并提供了适当的培训，支持了这一进程。目前正在更新全球城市指标数据库，以反映新的城市数据现实情况。此外，还有一套庞大的数据集，由 3 000 多个城市组成，以监测全球城市状况和趋势。

41. 人居署和其他监管机构与各伙伴合作，举行了 12 次专家组会议，以完善城市概念和定义，并创建了一种专门工具，以推动空间数据的分类和分析。人居署还建议联合国统计委员会采用国家城市样本，帮助会员国更系统一致地报告具有代表性的城市样本，以得出国家平均数。为 2018 年高级别政治论坛编写的可持续发展目标 11 综合报告³⁷介绍了这一领域的进展情况。

42. 在培养国家收集、分析和使用城市数据以监测这些议程执行进展情况的能力方面取得了重大进展。人居署与各区域委员会一道，向 50 多个国家提供了关于监测可持续发展目标 11 各项指标和《新城市议程》关键专题领域的培训，以使这些国家能够报告可持续城市发展情况，这些在秘书长关于可持续发展目标的年度报告和 2016-2018 年国家自愿审查中得到反映。截至 2018 年 12 月，52 个国家统计局报告了与城市和人类住区指标有关的八项可持续发展目标中至少一项的情况。

³⁷ 人居署，《可持续发展目标 11 综合报告：跟踪在实现包容、安全、有复原力和可持续的城市和人类住区方面取得的进展》（2018 年）。可查阅 <https://unhabitat.org/sdg-11-synthesis-report/>。

43. 人居署已着手编写 2020 年版《世界城市报告》，该报告将探讨可持续城市化的价值。报告的四个主要目标是：确定城市地区的投资潜力；分析政策、地方政府和其他利益攸关方在促进城市化内在价值方面的作用；讨论《新城市议程》如何从社会、经济和环境角度为城市价值作出贡献；审查将影响在城市背景下实施 2015 年后发展议程的新趋势。该报告将促进关于可持续城市化的全球对话，并成为会员国、地方政府和民间社会的规范性资源。

44. 在高级别政治论坛的框架内，人居署与联合国各区域委员会、联合国各实体中各种指标的监管人和主要利益攸关方密切合作，编写了可持续发展目标 11 综合报告。报告跟踪了在实现包容、安全、有复原力和可持续的城市和人类住区方面取得的进展，突出了在监测方法上取得的进展，并为具体目标和指标提供了基准。从报告中可以明显看出，虽然在制定可持续发展目标 11 的监测工具和方法方面取得了重大进展，但还需要进一步开展工作，使数据收集过程和方法保持一致，采用商定的定义和办法，阐明各项努力，并使行动地方化。

45. 作为《新城市议程》执行、后续行动和审查工作的一部分，人居署编写了秘书长五份四年期报告中的第一份，该报告于 2018 年提交联大。该四年期报告是与联合国各区域委员会和 20 多个联合国实体及发展和研究伙伴密切协商编写的，审查了合作执行工作，并指出需要哪些培训、数据和知识平台来有效执行和监测议程。

46. 联合国系统与会员国和捐助者合作，在协调各机构之间的人道主义应对措施方面取得的进展，正开始给受城市危机影响的国家带来积极的变化。机构间常设委员会和负责人道主义应对措施的专题组加强了协调机制，以便作出更有效、更协调一致的反应来支持会员国。全球城市危机联盟加强了这一机制，该联盟已将其成员扩大到 70 多个组织。

47. 2018 年，人居署通过“以住房为核心”的办法，并通过从单纯侧重于建造的住房单元数量转向更加综合的城市发展办法，为全球住房状况的数量和质量改善作出了贡献。人居署与 35 个国家合作，加强其政策和机构，并设计改善住房供应和可负担性的解决办法。

48. 人居署及其合作伙伴启动了“城市通道”项目，该项目通过城市基本服务信托基金支持低碳基本服务，以建设制定银行可担保项目的的能力，改善城市的基本服务，同时支持相关国家履行其根据《巴黎协定》作出的承诺。该项目以最贫困的人为重点，旨在改善 5 亿多人的生活。

49. 从全球到地方，人们对制定和执行国家城市政策的兴趣有所增加。在通过《2030 年可持续发展议程》和《新城市议程》之后，又有 10 个会员国要求人居署支持其作为可持续发展工具的城市政策进程³⁸。2017 年，人居署、经济合作与发展组织和城市联盟启动了全球国家城市政策方案，2018 年发布了第一份“全球国家城市政策状况报告”以及 5 份区域国家城市政策报告。

B. 区域一级的干预措施

50. 人居署正在全世界约 70 个国家开展工作，通过提出规范和准则、分享最佳做法和支持制定循证政策，帮助执行《新城市议程》和《2030 年可持续发展议程》。在过去三年中，人居署为几个国家制定国家城市政策提供了技术支持。某些国家和城市的规范行动和业务行动相结合，有助于加强气候行动对策和城

³⁸ 截至 2019 年 1 月，共有 41 个国家获得了国家城市政策技术支持。

市复原力。区域办事处、总部与合作伙伴的协调努力对于城市加强城市危机预防至关重要。

51. 联合国各区域经济委员会和人居署商定，有必要加强其在各区域内的协作，以便更有力地支持利益攸关方实施和监测《新城市议程》，并为联合国系统提供更好的筹资机会。人居署和各区域委员会正在确定合作目标，这些目标也会为每个联合国实体在城市环境中的工作提供有效空间。

52. 非洲区域正在《新城市议程》、《2063年议程》和可持续发展目标 11 之间建立联系。自 2017 年以来，人居署通过非洲区域办事处，一直与非洲经济委员会及公共服务、地方政府、城市发展和权力下放专门技术委员会合作，并与非洲住房和城市发展部长协作，为执行《新城市议程》制定统一的区域框架。在尼日利亚和加纳政府的财政捐助支持下，“非洲城市议程方案”建设了非洲地方、国家、次区域和区域机构的能力，以支持实施《新城市议程》和实现可持续发展目标 11 的参与性战略。

53. 在非洲执行《新城市议程》的其他次区域工作为：非洲住房和城市发展问题部长级会议；支持非洲城市，包括 2018 年的马拉喀什非洲城市首脑会议；制定人居国家方案文件，作为旨在改善人民生活条件和城市发展的国家发展方案的执行工具。自 2018 年以来，在埃塞俄比亚、肯尼亚、莫桑比克、尼日利亚、南苏丹、乌干达和赞比亚编制了新一代人居国家方案文件。

54. 在拉丁美洲区域，人居署及拉丁美洲和加勒比经济委员会通过开发区域平台及制定区域和次区域行动计划³⁹，支持会员国实施和监测《新城市议程》。旨在巩固执行进程的举措包括：拉丁美洲和加勒比可持续城市发展基金生态系统（由“南方共同市场城市网络”牵头）；世界推进组织；科技获取与环境全球联盟，以促进该平台的普及。

55. 拉丁美洲和加勒比其他次区域工作包括：在中美洲经济一体化银行支持下修订国家城市法律框架（墨西哥和厄瓜多尔）、加强城市和国土规划框架（哥斯达黎加和古巴），以及调整投资框架（哥斯达黎加、萨尔瓦多和多米尼加共和国）。有些城市，如布卡拉曼加（哥伦比亚）、圣何塞（哥斯达黎加）、圣多明各（多米尼加共和国）、昆卡（厄瓜多尔）、圣萨尔瓦多（萨尔瓦多），以及梅里达、克雷塔罗、雷诺萨和萨波潘（墨西哥），在扩大实施《新城市议程》的明确计划方面取得了进展。

56. 拉丁美洲和加勒比经济委员会和人居署正在为《新城市议程》和可持续发展目标 11 的监测和报告提供创新问责制方面的能力建设支助。为此开发了一个用于移动设备的应用程序，以衡量公众对实现可持续发展目标 11 的进展情况的看法。巴西 804 个城市的近 9 000 名公民已采用该移动应用程序，用于进行全市范围的公共咨询。

57. 在亚太区域，人居署与亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）和联合国粮食及农业组织一道，主持一个可持续城市化问题区域工作组，汇集了来自 20 多个联合国实体的城市协调中心。2018 年，工作队协调了针对审查可持续发展目标 11 的机构间建言献策工作，并启动了一项试点举措，为联合国系统/联合国驻柬埔寨和尼泊尔的国家工作队制定可持续城市发展的战略价值提议。

³⁹ 例如“2016-2036 年拉丁美洲和加勒比执行新城市议程区域行动计划”。

与亚太经社会开展的“可持续城市资源管理的可持续发展目标本地化”联合方案正在亚太区域的五个城市试行。

58. 在瑞典国际开发合作署的支持下，举办了一系列区域多方利益攸关方伙伴论坛。在2017年伙伴论坛上，审议了确保《新城市议程》在亚太区域得到执行的战略和优先事项，从而确定了优先行动，并由人居署与亚洲开发银行、世界银行以及亚太城市与地方政府联合组织合作，编写了一份关于城市金融创新的政策文件。人居署与亚太经社会合作，于2018年举办了一次关于人类住区指标的区域讲习班，有19个亚太国家、国家统计局和其他利益攸关方参加，重点是开发统计工具、收集数据和监测。

59. 人居署和亚太经社会同亚洲开发银行、宜居城市中心、欧洲联盟委员会、洛克菲勒基金会和联合国开发计划署合作，正在编写《亚洲与太平洋城市未来报告》第三版。该报告将于2019年发布，其目的是为解决在亚太城市中将全球议程地方化的问题提供一个概念框架，从而支持国家和地方政府进行包容而可持续的长期思考和决策。

60. 亚太区域的其他次区域工作包括：与亚洲开发银行合作，向具有多种治理结构的各国提供技术援助；与日本国土交通省合作，建立“空间规划平台”，以支持国家领土、区域和城市规划机构；在日本的支持下制定一项无害环境的废物管理举措；实施“中国以人为本的城市公共空间项目”。

61. 努力解决小岛屿国家的复原力建设和气候变化问题是本区域的一个优先事项；所作努力包括斐济和所罗门群岛正在进行的项目，以及基里巴斯、巴布亚新几内亚和瓦努阿图的“参与式贫民窟改造方案”。亚太城市论坛的筹备工作正在进行之中，该论坛的目的是使《新城市议程》在体制上扎根于本区域，将于2019年年中举行。

62. 在阿富汗，“人人享有城市方案”在欧洲联盟和美国国际开发署（美援署）的支持下，力求让100多万户家庭获得土地保有权，以支持建设国家与建设和平的努力。该方案正在为改善国家与社会的关系、刺激经济、促进投资、支持国家的合法性和加强市政机构创造条件。这是世界上最大的非正规住区社会保有权方案，在12个城市调查了500 000多处房产。

63. 正在与亚太经社会合作，努力将全球议程地方化，包括制定若干国家城市政策；这包括支持10个国家的发展或审查进程，以及在国家城市政策和气候变化方面支持另外6个国家（孟加拉国、缅甸、菲律宾、所罗门群岛、斯里兰卡和越南）。人居署对亚太区域国家城市政策的审查表明，只有不到一半的此类政策强调气候变化是一个贯穿各领域的主题。

64. 区域计划的其他例子包括“阿拉伯住房和可持续城市发展战略”，以及“2020年阿拉伯城市状况报告”的编写工作。

C. 地方一级的干预措施

65. 人居署通过专门培训、规划做法、共享最佳做法以及编制工具和准则，为地方一级的能力建设提供技术支持，以使城市在财政上更可持续、实现社会融合而且更安全，从而提高生活质量。

66. 在地方一级，人居署一直在支持城市当局和地方发展伙伴制定战略，使针对可持续发展目标和《新城市议程》的监测工作本地化，包括调整计划、建立包容性的监测伙伴关系，以及利用各种工具来更好地阐明数据和政策。例如，

人居署和非洲经济委员会在博茨瓦纳和突尼斯加强了国家和城市一级的城市监测能力，使这两个国家能够成为整个非洲和非洲以外许多其他国家的学习中心；此外，还加强了各自的内部制度，以报告在依赖空间的城市可持续发展目标指标和《新城市议程》方面取得的进展。

67. 2018年，纽约市发表了有史以来第一次关于在城市一级执行可持续发展目标情况的自愿地方审查报告⁴⁰。纽约已将其地方规划框架⁴¹（OneNYC）与可持续发展目标协调一致，充分利用增长、公平、可持续性和复原力四项原则之间的协同作用。该市的自愿地方审查报告了在负担得起的住房、获得安全的多式联运、参与性规划、遗产保护、复原力和包容性方面取得的进展。

68. 在负担得起的住房方面，纽约市住房保护和发展部与纽约市住房开发公司在2017年为24 293套经济适用公寓和房屋提供了资金，这是1989年以来的最高建成总量。自2014年以来，这两个实体为87 500多套新的或保留的经济适用房提供了资金。该市超过了为“纽约住房计划”的头三年确定的经济适用住房目标，资助和保留的住房数量比预期多了15 000套。2017年资助的经济适用房中，近一半（12 000套）是为最低收入家庭建造或保留的，即一个人的收入不到33 400美元或三口之家的收入不到42 950美元的纽约居民。

69. 为了解决城市交通系统的拥堵和老化问题，OneNYC制定了改善交通安全和扩大出行选择的举措。该市向大都会交通管理局资本项目投资25亿美元，并承诺为城市地铁和公共汽车追加4.18亿美元。纽约市在2017年推出了纽约市渡轮，这为传统上服务不足的社区以及就业和住房快速增长的地区提供了一种新的、方便的交通选择。在运营的第一年，渡轮运送了近300万名乘客，并继续为生活在渡轮靠岸处半英里范围内的50万居民增加获得机会的途径。纽约市居民占乘客的87%，其中三分之二以上的人在出行高峰期乘坐渡轮上班或上学。

70. 在国家一级，巴西、埃塞俄比亚和印度尼西亚通过了能力发展方案，例如公务员实地课程、城市间交流、远程学习和在职培训，作为支持执行《新城市议程》的一种手段。大韩民国国际城市培训研究所为地方和国家政府官员和决策者举办了量身定做的全球议程指标使用培训。美利坚合众国林肯土地政策研究院举办了“拉丁美洲和加勒比项目”，这是最大的关于土地问题的区域性面对面和在线能力建设项目。亚洲城市发展倡议由亚洲开发银行和德国国际合作署在奥地利、瑞典和瑞士政府以及上海市政府的资助下实施，旨在支持在90多个城市实施《新城市议程》。

71. 以知识为基础的机构正在进一步支持关于地方一级执行《新城市议程》和《2030年可持续发展议程》的能力建设和提高认识活动。当地举措的例子有：荷兰特温特大学的实用培训项目、澳大利亚邦德大学的气候谈判角色扮演模拟挑战、哥伦比亚皮洛托大学组织的重点会议、荷兰代尔夫特理工大学的展览，以及美国宾夕法尼亚大学的可持续发展目标本地化创新项目竞赛。

⁴⁰ 市长国际事务办公室，《自愿地方审查：纽约市执行2030年可持续发展议程的情况》（2018年）。可查阅

www1.nyc.gov/assets/international/downloads/pdf/NYC_VLR_2018_FINAL.pdf。

⁴¹ 纽约市，《一个纽约：建设强大而公正的城市计划》。可查阅

www.nyc.gov/html/onenyc/downloads/pdf/publications/OneNYC.pdf。

72. 2018年发表的《斯里兰卡城市状况报告》和目前在斯里兰卡市政当局支持下正在进行的自愿国家审查报告促使在地方一级启动了几项执行《新城市议程》和《2030年可持续发展议程》的举措。这些举措旨在解决交通运输方面的挑战，并将交通运输服务扩展到服务不足的社会阶层，从而改善全国各地的流动性和连通性。例如，加勒和首都科伦坡之间的旅行时间从四个小时减少到了两个小时。⁴²

73. 阿拉伯联合酋长国一直积极引进和试验尖端技术，以执行《新城市议程》、《2030年可持续发展议程》和其他全球议程。迪拜电力和水务局在全市建立了100多个电动汽车充电站，而道路和交通管理局正在努力部署自动驾驶汽车、超回路和高速列车以及空中出租车。自实施《新城市议程》以来，迪拜使用公共交通的比例已从2006年的不到6%上升到15%以上。

74. 绿色空间在非洲区域受到严重威胁；值得注意的是，许多非洲国家在其自愿国家审查中报告说，绿地、保护区和公共广场有所减少和退化。例如，在南非的几个城镇，绿地面积不到土地总面积的10%。⁴³几内亚、塞内加尔和多哥在地方一级作出了努力，支持绿色空间的开发，包括大城市和二级城市的综合性区域和城市规划。

75. 在澳大利亚，澳大利亚国际计划与 CrowdSpot 和莫纳什大学合作，利用信息和通信技术改造公共场所。从2018年开始，邀请女孩和妇女在“自由生活”网站上贴上一张公众互动地图，并描述她们在不同地点的经历。反馈意见提供给了墨尔本市政府、墨尔本地铁列车公司和维多利亚警察局等有关部门，以帮助为当地的城市规划提供信息。该项目的范围已扩大到澳大利亚的其他城市，并走向世界各地，包括坎帕拉、利马、马德里和新德里。

76. 在包括世界银行在内的合作伙伴的支持下，人居署正在支持会员国履行《新城市议程》和地方一级的其他议程中减少和减轻灾害风险的承诺。例如，贝鲁特市政府设立了一个项目，力求改善贝鲁特的基础设施，提高社区面对地震和其他自然灾害的复原力。黎巴嫩部长理事会采取了类似的办法，加强灾害风险管理，并支持地方政府通过地方能力建设来降低脆弱程度。

四、展望和建议

77. 在过去九个月中，在审查《新城市议程》和其他全球议程执行情况的过程中，发现了充分利用可持续城市发展潜力的机会。因此，本报告提出建议如下：

(a) 为应对与执行《新城市议程》和《2030年可持续发展议程》有关的挑战，鼓励各级政府：通过加强城市治理结构和机构，进一步振兴有效执行的机制；制定规划和管理城市空间发展的战略；在各级扶持环境的支持下，制定

⁴² 斯里兰卡民主社会主义共和国政府，《2018年斯里兰卡城市状况》（科伦坡，人居署）。可查阅 http://unhabitat.lk/wp-content/uploads/2018/12/SoSLC_Report_Final_Low-r.pdf。

⁴³ M. Matthew McConnachie、C.M. Shackleton 和 G. K. McGregor，“南非亚热带灌丛生物群落10个小城镇的公共绿地和外来植物物种的范围”，《城市林业和城市绿化》，第7卷，第1期，第1-13页；Collins Adjei Mensah 和 Ayanda Roji，“非洲的城市绿地”，《景观生态学》，第61卷，第10期，第30-33页；Oduwaye, L., 2013年，“全球化与城市土地利用规划：尼日利亚拉各斯案例”。在第18届国际城市规划、区域发展和信息社会会议上提交的一篇论文。5月20日至23日，意大利罗马。

适当的筹资框架；建立方便用户的技术和创新数据指标平台，促进相关利益攸关方之间的知识转让和分享；

(b) 为了有效监测和报告《新城市议程》和《2030年可持续发展议程》的执行进展情况，需要为收集、处理和传播城市指标分配额外资源，以加强全球城市数据编制机制。这类资金可直接针对报告中强调的一些挑战，如扩大全球城市样本、改进方法、发展国家统计系统的能力，以及支持建立国家和国家以下各级协调小组和机构，以支持本地化数据收集；

(c) 鼓励各城市建设能力，使其能够定期自愿审查《新城市议程》和《2030年可持续发展议程》的执行情况。这将有助于使这两个议程以及与可持续城市化有关的其他议程结合具体背景实现本地化；

(d) 鼓励联合国系统加强能力建设活动，为此要与以知识为基础的国家和国际机构密切合作，制定和执行大规模能力建设方案，使国家和国家以下各级政府能够有效规划和设计《新城市议程》和《2030年可持续发展议程》的执行工作，以及执行议程并监测和报告相关情况；

(e) 有必要让利益攸关方广泛参与，并采取以行动为导向、应对多种危害的多部门办法，考虑到城市系统的复杂性，以提高城市复原力。减少风险和脆弱性需要提高缓解能力，可持续地管理资源和风险，并加强社区、非政府组织、各国政府和外部支助组织之间的复原力建设；

(f) 鼓励联合国系统采取协作办法，制定区域性可持续城市化框架、综合国家业务和联合国发展援助框架指导方针，为城市发展筹资、知识共享和改进数据收集和报告工作提供指导；

(g) 会员国、地方当局和主要利益攸关方应认可《新城市议程》平台，将其作为协调和精简其他平台、数据库和网络、将创新循证决策纳入主流、便于联合国会员国和主要伙伴监测和报告《新城市议程》和《2030年可持续发展议程》执行情况的首选联合国平台。