



## 2020年世界城市报告 可持续城市化的价值

### 关键信息摘要

1. 世界将继续城市化。要想知道2020年的疫情是否会导致人口结构的永久性变化还为时尚早,但从长远来看,我们仍然可以做一定的预测,未来10年,世界将进一步城市化,城市人口占全球人口的比例将从目前的56.2%达到2030年的60.4%。未来10年,每个地区都会更加城市化,不过,已高度城市化地区的人口增长速度将会放缓。96%的城市增长将发生在东亚、南亚和非洲的欠发达地区,其中,印度、中国和尼日利亚这三个国家将占2018年至2050年全球城市人口增长总数的35%。
2. **城市的重要性体现在全球发展政策中。**自2015年以来,国际社会通过了若干重要协议,以指导发展。《2030年可持续发展议程》、《巴黎协定》、《新城市场议程》、《仙台减少灾害风险框架》和《亚的斯亚贝巴行动议程》共同构成了成员国国际发展政策、建议、目标、目的和指标的支柱。在这些文件中,地方政府被认为是实现可持续发展的重要合作伙伴。城市的作用贯

穿于各种协议之中,其中最突出的就是“可持续发展目标11”及可持续发展目标的城市维度。

3. **新冠肺炎疫情并不意味着城市的终结。**尽管早期的建议认为,城市密度与疾病传播相关,但即使病毒对农村和小型社区造成严重损害,首尔、新加坡、东京,甚至早期疫情的中心纽约等人口密集城市,其相对成功的疫情控制能力令人备受鼓舞。国际社会普遍认为,过度拥挤才是主因,而非人口密度。

在城市地区,解决过度拥挤问题,并在家庭、商店、就业场所和公共交通上保持可接受的卫生水平至关重要。在卫生设施不足的过度拥挤地区,地方政府必须努力在公共空间和公共交通上提供卫生基础设施,以降低健康风险。健康应成为城市规划和治理的新指导原则。疫情让人们渴望更多的户外公共空间,刺激着城市去采取更多革新措施,例如设置更多禁止汽车通行的街道,让人们拥有更多步行、骑行和就餐的空间。

4. **城市经济繁荣将为实现可持续发展目标和《新城市议程》，以及从新冠肺炎疫情导致的全球经济衰退中恢复过来提供基础。**没有健康的城市经济和照顾贫困人口的经济政策，《2030年可持续发展议程》的目标，特别是增加城市贫困人口的经济机会的目标将难以实现。有了适当的宏观经济政策，精心规划和管理的城市化才可以帮助各国加速经济增长，并通过创造高效的环境，吸引国际投资，提高经济效率，从而架起通往全球市场的通道。恢复城市经济对帮助各国摆脱新冠肺炎疫情造成的全球衰退至关重要。
5. **城市化仍将是全球增长的动力。**但鉴于城市化的速度，要将城市化作为一种真正的变革过程，充分实现其价值，还需要进行有效的规划、管理和治理。全球发展议程等国际性政策将为这一进程提供积极的指导，但必须结合当地情况加以调整，确保政策的连贯性。鉴于地方政府在执行议程方面发挥的作用，应将其观点纳入国际讨论。
6. **城市化的价值应对所有生活在城市中的群体具有包容性。**城市地区是异质化的场所，居住着极其多样化的群体。富裕精英阶层与贫民区居民的住所可能近在咫尺。土著居民、难民、移民，以及具有不同身份和取向的人都在城市地区共存。当城市能够对每一个群体的特定需求做出反应时，城市化的价值也就实现了，不同群体可以在城市中找到不同的价值，这些价值有时彼此冲突，有时则和谐无间。
7. **利用密度，但需防止拥挤。**新冠肺炎疫情表明，城市密度与较高的病毒传播速度没有必然联系。由于人们在城市及其周边生活、工作和旅行的方式，城市在很大程度上是脆弱的。新冠肺炎疫情发生后，城市密度增强了提供服务的能力，它支持在提供关键公共服务（如卫生保健和其它必要基础设施）方面的规模经济。另一方面，和过度拥挤联系在一起的缺乏规划的密度增加了病毒迅速传播的风险。
8. **城市可以实现持续的经济增长和更高的生产率水平，即使正经历人口结构转型。**从南半球的青年潮，到北半球与老龄化相关的“银发海啸”，城市正在经历人口结构的变化。因此，政策（例如，计划生育、教育和劳动参与率）及城市和国土规划进程必须以数据为驱动并参考分类数据。这种方法是利用城市人口红利的关键，也是确保老年友好型城市“不落下任何一个人”的关键。
9. **城市的经济增长和消费潜力必须支持可持续发展，并建立应对气候变化的韧性。**尤其是，新冠肺炎疫情大流行中断了一成不变的消费模式，如短途航空旅行和碳密集型供应链，政府可重新评估未来的增长和消费模式，以缓解气候变化，从而确保实现包容性的繁荣，让人人都能获得机会。
10. **城市绿化倡议提高了城市化的整体价值，但决不应加剧城市的不平等和社会脆弱性。**这些倡议还有许多协同效应，可支持同时实现多个发展目标，从而提高城市化的整体价值。《新城市议程》和“可持续发展目标11”强调建设包容性的居住环境，为所有人（而非少数精英）释放城市化的环境价值提供框架。
11. **只有优先考虑最弱势群体的需求，才能实现可持续城市化的环境价值。**如《2030年可持续发展议程》所述，优先考虑最弱势群体的需求，意味着要在当地规划过程中创造机会，反映他们的观点。要利用可持续城市化的价值，就必须在整个城市地区实现环境效益，惠及城市人口的每个部分，特别是那些最弱势的群体。在任何决策过程中，无论是关于城市公共用地、大气公共资源、公共空间还是资源的使用，都必须有城市贫困人口的代表，并优先考虑他们的需求。
12. **在城市环境中创造环境价值的倡议有很多，但结果取决于执行。**城市化的环境效益取决于如何规划和管理城市。确保程序适当，并接纳多方观点，这是为所有

人实现可持续发展的条件,这些要求已载入《新城市议程》。例如,在更传统的交通和废物管理干预措施之外,对基于自然的解决方案及绿色和蓝色基础设施产生环境效益的潜力的深入理解,需要与绿色士绅化如何造成城市排斥的认知相平衡。

13. **政府理念应从“平等”转为“公正”，消除系统性障碍。**无论住房、教育、交通,还是其它市政服务,公正的概念均认可再分配机制,从而公平且更加有效地利用资源、技能和机会,针对最弱势群体给予最高级别的支持。要充分实现可持续城市化的社会价值,找出并解决造成排斥和不公正的根源至关重要。例如,公正的经济适用房政策应侧重于贫民区和非正规住区,或针对历史上被士绅化或因房地产投资遭到拆迁的社区。
14. **性别“主流化”可解决对女性的系统性歧视问题。**女权主义的城市规划方法包括将性别视角应用于所有公共决策的“性别主流化”思想。维也纳在预算、政策和资源分配方面实行这一做法已长达20年,而卢旺达是世界上女性议员比例最高的国家。
15. **城市应制定框架,适当融合移民,给未来带来繁荣。**即使在移民问题上存在政治分歧,地方政府仍处于移民问题的前沿,可通过设立“接待部门”为难民和移民的到来做好准备。如果城市和地方政府的考虑比人道主义紧急关怀更长远,则应将移民视为城市社会经济发展不可或缺的组成部分,这就需要在住房、就业、教育卫生、安全保障、社会保护以及赋予移民归属感等方面实施有效的整合方案。
16. **创新和技术在城市地区发挥着多方面作用。**如今,颠覆性技术和管理城市的新方法是城市经验的根本,它们正在重塑社会关系、劳动力市场和治理方式。同时,技术不能取代公民对邻里交流和城市事务的参与。技术只有与制度创新相结合才是最有效的,技术不是改善治理、规划、运营和管理的替代品。
17. **真正的智慧城市以人为本。**市民是城市最大的资源,因为他们为创新提供了新想法,充当城市的观察员,帮助监督基层的情况,让城市更积极地设定优先事项。智慧城市的科技创新要以人为中心、以人为驱动。
18. **地方政府应培养能力,以有效管理、部署和规范技术的使用:**城市应积极主动地获取用于公共用途的技术,也应主动对颠覆性技术采取监管措施,例如,如果对交通类初创企业放任不管,那么就有可能产生交通拥堵等负面效应。城市需要能获得数据,拥有管理数据的能力,遵守数字化发展原则,从构建开放数据和开源生态系统中获益。为了提高潜在的收益,城市应发展开放的数据门户、城市创新实验室、编程马拉松、创新挑战赛、城市一大学项目等,支持研究工作和本地数据科学。
19. **在各城市和地区动员力量,让2030议程和《新城市议程》实现本地化。**应将本地化战略纳入从国家到地方层面的所有计划、方案和预算主流之中。城市需要将可持续发展目标和《新城市议程》作为指导其政策和规划的参考框架,并确保实施的连贯性和一体化。各国需要在可持续发展战略和行动中整合并加强稳健的本地化方法,使这些全球性承诺符合本国国情。
20. **各国应创造扶持性的制度环境,有效释放可持续城市化的价值。**有效的放权政策可提高地方政府追求可持续城市发展的能力。为了解决转移给地方政府的责任的增加与分配给地方政府的收入之间严重不匹配的问题,应特别注意财政放权,保证充足的资金流动,支持城市投资。
21. **让强有力的都市区治理成为新城市治理的关键要素。**各国政府应根据经济和社会的实际地域情况实施大都市治理,而不仅仅是武断地对应辖区边界,为此应确保地方和区域政府都参与改革进程。

22. **保证“行动十年”期间的资金充足,是实现“可持续发展目标11”、可持续发展目标的城市维度和《新城市议程》的关键。**随着世界进入“行动十年”,决策者必须积极行动,支持对城市基础设施(有形资产、人力资本、制度、创新和技术)的充分投资,确保城市和人类住区安全、包容、有韧性和可持续。要实现可持续城市化的价值,就必须在投资方面加快行动。
23. **准确评估需求是可持续城市投资的基础。**城市政策和投资应以实据为基础,以现实的可监测目标为基础。准确估计城市投资应该是各级政府追求可持续城市化的出发点。在考虑城市投资带来的大量短期和长期利益时,应始终将这些估算与之并列处理。每个国家的需求和潜在的筹资来源组合都是独特的,一些国家可能需要通过技术援助来制定国家改革议程,将基础设施需求和可持续发展目标与本国国情相结合。另一些国家可能需要技术援助来协调各发展伙伴在基础设施开发和维护方面融资方面发挥互补作用。
24. **城市需要稳定、可持续的融资渠道。**当城市拥有多样化的收入组合和较好的创收能力,可利用各种工具和创新的融资机制,如集合融资、混合融资、绿色市政债券和土地融资工具等,才会有稳定的资金来源。城市地区拥有巨大的资产,可用于投资和发展当地经济。地方政府还必须找到办法,将创收和持续的城市增长联系起来,以实现地方财政的长期可持续性。要赋予地方政府充分发挥内生潜力的能力,创新性地增加和多样化收入来源。这种收入来源的多样性将增强地方自治能力和长期可持续性。
25. **城市可以将新冠肺炎疫情的危机转化为“重建更美好未来”的机会。**当前,新冠肺炎疫情大流行凸显了城市规划和管理中存在的问题和不平等,从分配过多的公共空间给汽车到住房条件拥挤、非正式居民点卫生设施不足。公共卫生措施的需要,如保持社交距离和勤洗手,凸显了消除城市贫困、改善住房和基础设施的紧迫性,全球可持续发展议程,特别是可持续发展目标和《新城市议程》,为实施这些必要措施提供了独特的框架和机会。
26. **呼吁采取行动,做出承诺,实施《新城市议程》。**作为实现可持续城市化的基础,人们对于《新城市议程》的实施应有紧迫感和长期承诺。不作为和拖延的代价非常大。在“行动十年”期间,需要迅速加快步伐,实现可持续发展目标。
27. **有效实施《新城市议程》将实现可持续城市化的价值。**有效的行动框架可以大大增加可持续城市化的价值,特别是通过构建支持性的城市治理结构,规划和管理空间发展,以及采取有效的实施手段,如充足的融资、能力发展、信息、技术和创新。专门的区域行动计划可与来自城市政府和民间团体的地方倡议相互补充,共同提升人们对全球可持续发展议程的认知、热情和接受程度。