



联合国

HSP

UN HABITAT 联合国人类住区规划署
常驻代表委员会

HSP/OECPR.2021/3

Distr.: General
1 April 2021

Chinese
Original: English

联合国人类住区规划署常驻代表委员会

第一次不限成员名额会议/

高级别中期审查

2021年6月29日至7月1日，内罗毕

临时议程*项目3(a)

《新城市议程》的执行进展情况：秘书长关于
《新城市议程》执行进展的四年期报告的编写

秘书长关于《新城市议程》执行进展的四年期报告编写的最新情况

执行主任的报告

引言

1. 四年期报告是根据联大第 71/235 号决议编写的，联大在该决议中欢迎通过《新城市议程》，并请秘书长每四年报告议程的执行进展情况。秘书长的第一份报告于 2018 年编写，同年经由经济及社会理事会提交给联大。尽管自第一份报告于 2018 年发布以来出现了意想不到的挑战和机遇，但落实报告提出的主要建议（即建立渐进和包容型报告制度，并加强联合国全系统监测和报告工作的协调机制）的行动稳步推进。取得的成绩包括制定了用于数据分析的具体报告准则、培训和能力建设工具，开发了专门的《新城市议程》指标，以及采用了全球监测框架。本报告是对正在进行的四年期报告第二版（将于 2022 年提交）编写工作的中期审查。

一、立法授权

2. 2016 年在基多举行的联合国住房和城市可持续发展大会通过了作为成果文件的《新城市议程》。《新城市议程》和 2015 年通过的可持续发展目标共同将可持续城市化置于国际发展政策的前沿。可持续发展目标 11“建设安全、包容、有抵御灾害能力和可持续的城市”明确承认城市作为发展和繁荣中心的变革作用，城市的密度、经济和亲近性等因素可以有助于实现所有其他可持续发展目标。

* HSP/OECPR.2021/1。

3. 《新城市议程》强调城市议程的普遍性，并致力于采取以人为本、参与型和透明的办法。¹ 它强调指出，后续落实和审查进程应考虑到国家、国家以下和地方各级政府、区域和次区域组织、主要群体以及相关利益攸关方的贡献。

4. 在《新城市议程》中，各国的国家元首和政府首脑、部长和高级代表“重申人居署作为可持续城市化和人类住区协调中心”，在与联合国系统其他实体合作中的“作用和专长”。² 他们“强调需要在《2030 年可持续发展议程》提出的全系统战略规划、执行和报告框架内，改善联合国全系统在城市可持续发展领域的协调与统一”。³ 他们“邀请联大请秘书长利用各国和相关区域和国际组织自愿提供的资料，每四年报告一次《新城市议程》的执行进展情况”。⁴ 秘书长于 2018 年编写了第一份此类进展报告，并于同年经由经济及社会理事会提交联大。

5. 秘书长的 2018 年报告是在人居署的协调下，利用超过 23 个联合国实体、5 个区域经济社会委员会和 30 个合作伙伴提供的意见编写的。与此同时，人居署与统计司密切协作，以补充可持续发展目标监测进程。

6. 《新城市议程》是应对各种挑战并推动在实现《2030 年议程》、《巴黎协定》、《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》和《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》方面取得新进展的关键加速器。秘书长的 2018 年报告强调了连接和共同加强这些全球议程的重要性，而《新城市议程》是协调城市背景下的各项政策、计划、办法和行动的扶持框架。要评估《新城市议程》执行工作在不同范围内产生的影响，就需要采用综合性办法来，其中涉及定量和定性数据，包括空间分析。

7. 2018 年报告指出，更有力的扶持环境是在执行《新城市议程》的过程中确保政策一致性的先决条件；为此，已采取步骤来支持获取数据和知识，扩展市政资金来源，以及提供专长和能力发展。报告指出，需要对影响各项全球目标和具体目标之间的联系的各种因素进行研究和了解。在这方面，它承认人居署城市繁荣倡议有助于理解可持续城市化的不同层面的性质和强度，以及它们之间的关系。

8. 秘书长的报告还强调有意采用渐进办法来报告《新城市议程》的执行情况，同时借鉴由经济和社会事务部（经社部）和统计司牵头的可持续发展目标全球监测框架和各项努力。这种渐进办法的重点是：(a) 加强各种系统以打造方便用户的参与型数据平台；(b) 在数据、知识和报告制作方面借鉴现有的参与平台和伙伴关系平台；(c) 通过联合国全系统协调机制加强与相关联合国实体的伙伴关系；(d) 发展可持续城市发展议程有效执行情况的报告能力。

9. 在全球一级，可持续发展高级别政治论坛等平台为评估和报告《2030 年议程》和《新城市议程》的执行进展情况提供了补充机制。人居署于 2020 年召开的世界城市论坛第十届会议为评估各种挑战以及介绍用于汇编《新城市议程》下的国家报告的“城市议程平台”提供了机会。联合国各区域经济社会委员会在提高对全球可持续发展议程的认识和动员政治支持方面发挥了关键作用。几个区域委员会召开了区域论坛，并支持国家论坛审查可持续发展目标和《新城

¹ 《新城市议程》（A/RES/71/256），第 16 和第 162 段。

² 同上，第 165 段。

³ 同上，第 83 段。

⁴ 同上，第 166 段。

市议程》的执行进展情况。这些论坛为同行学习和解决区域具体问题提供了机会。

10. 十余个联合国实体已经制定了执行《新城市议程》的内部战略，另外几个实体正在进行这一工作。通过联合宣传提高了《新城市议程》的地位，传达了自主意识，并加深了对《新城市议程》与其他发展议程之间的关系的理解。这一进程能够产生新的数据和信息，并引入新合作伙伴来支持对《新城市议程》的全面监测。还正在为提供数据的各种行为体和利益相关者进行能力建设。

11. 人居署与统计委员会和各区域委员会、联合国各方案、各基金和国家工作队以及国际金融机构这些重要合作伙伴一道，报告《新城市议程》的总体执行进展情况。这些机构继续提供协调一致的支持，以加强地方政府、大学、国家统计局、数据系统和评价机构等提供数据和分析的地方行为体的能力。

二、《新城市议程》和全球发展议程的监测和报告体系

12. 《新城市议程》的监测进程借鉴了由统计司协调的《2030年议程》监测框架中的指标和数据体系。该办法是对《2030年议程》的执行和本地化工作的补充。

13. 2022年的第二份《新城市议程》四年期报告将包括关于执行进程的数据，并分析发生了哪些变化以及变化原因。鉴于该议程的综合性，现有的城市监测和报告机制已经合并，以产生一个全球城市监测框架，下文将加以介绍。

14. 许多城市指标（如空间指标）的性质构成了独特的挑战。目前正在建设地方能力，采用新方法收集数据，从而应对这些挑战。其中一项重要工作是，通过推出拟议的“城市”业务定义来开发兼容和一致的数据集，这将解决各国的国家统计局使用各不相同的定义和标准这一顽固问题。

15. 为了进一步确保系统地报告国家一级的数据，人居署提出了“国家城市样本”办法，使各国能够监测同一组城市并更系统地汇总数值，以产生更可比的数据。

16. 国家和民间社会行为体正在编制与性别和年龄、残疾人及其他群体相关的具体数据，同时加强不同级别上的监测，支持履行“不让任何人一个人掉队”的承诺。空间数据分析方面的进展正在创造机会，可以将信息分解到地方和居民区级别。其他联合国实体（如全球地理空间信息管理专家委员会）以及致力于地球观测技术的其他全球伙伴也提供了空间数据方面的支持，因而形成了专门的地球观测工具包，于2021年2月推出。⁵

A. 编写国家报告准则

17. 《新城市议程》呼吁会员国进行定期审查，以跟踪进展情况、评估影响并确保议程在国家、区域和全球各级得到有效和及时的执行。此外，《新城市议程》鼓励自愿、国家主导、开放、包容、多层面、参与型和透明的后续落实和审查。报告进程应具有包容性和连续性，旨在建立和加强利益攸关方之间的伙伴关系，促进交流城市解决方案，并且报告应当与《2030年议程》的后续落实和审查有效地联系起来。

⁵ <https://eo-toolkit-guo-un-habitat.opendata.arcgis.com/>。

18. 为了在该进程中为会员国提供支持，人居署与各会员国、区域委员会和其他发展伙伴协商，于 2019 年编写了《新城市议程》执行情况报告准则。该准则在城市议程平台上发布，并于 2019 年 11 月发送给会员国。最初要求各国政府在 2020 年 11 月之前提交报告；然而，由于冠状病毒病（COVID-19）大流行造成的干扰，提交日期延长至 2021 年 3 月 31 日。一些会员国提交了进一步延期的请求，目前正在处理中。

19. 国家报告为秘书长关于《新城市议程》和可持续发展目标 11 执行情况的四年期报告提供重要资料。列入报告的最佳做法、经验教训和个案研究将有助于各国之间的学习，并为《新城市议程》的執行者提供公共资源。

B. 开发城市议程平台

20. 城市议程平台是人居署与利益攸关方协商开发的一个在线门户。它于世界人居日全球庆祝活动期间的 2020 年 10 月 6 日在印度尼西亚泗水推出。⁶ 该平台旨在作为一个储存库和互动空间，用于分享在《新城市议程》以及与城市相关的可持续发展目标方面取得的进展。该门户的组成部分包括：

- (a) 会员国关于《新城市议程》和城市可持续发展目标执行情况的报告；
- (b) 《新城市议程》监测框架和相关指标；
- (c) 关于世界城市论坛第十届会议成果文件《阿布扎比行动宣言》执行情况的自我报告；
- (d) 城市最佳做法数据库和个案研究；
- (e) 学习和能力发展工具以及在线课程；
- (f) 用于与其他利益攸关方进行互动的城市议程社区。

21. 该门户将为综合和比较分析提供便利，并在平台的国别网页上介绍各国所作的努力。在该平台的数据分析页面上有一个专门的栏目，发布会员国提交的《新城市议程》指标。

22. 新城市平台的设计旨在让联合国住房和城市可持续发展大会的所有赞助者群体以及其他合作伙伴能够分享和利用信息。该平台是联合国全系统可持续城市发展战略的关键知识支柱，并链接到经社部的全球可持续发展知识平台。此外，该平台将与各区域委员会和政府间组织协调，链接到各区域知识平台。正在为城市议程平台设立一个咨询小组，以加强利益攸关方参与工作。

23. 该平台包括一个可搜索的城市最佳做法存储库，其中包括迪拜国际奖、广州奖和 2020 年世博会迪拜全球最佳实践计划等伙伴举措。还建立了一个用于查询所有与城市有关的出版物的资源门户，包括关于《新城市议程》执行进展的区域报告。

C. 城市指标方案和《新城市议程》监测框架

24. 在整个 2020 年，人居署与各利益攸关方和合作伙伴合作，通过新的城市指标方案，支持会员国建立可持续发展目标和《新城市议程》监测体系。产生的数据直接用于政策制定，并为变革行动提供证据基础。新的城市指标方案已经制定了用于监测人类住区指标的全球框架、《新城市议程》监测框架、关于

⁶ <https://www.urbanagendaplatform.org/>。

城市的业务定义和国家城市样本方法的技术说明、关于建立城市状况观察站的指南、关于城市繁荣倡议的技术说明，以及关于可持续发展目标 11 的各项指标的 9 个培训模块。这些工具已被各种区域讲习班用作培训材料，以建设人类住区指标收集、分析和使用能力。

25. 在发展国家能力以收集、分析和利用城市数据来监测城市可持续发展目标的实现进展方面取得了进展，包括启动了“可持续发展目标城市”旗舰方案。自 2018 年以来已举办了 17 次能力发展讲习班，近 600 名参与者来自 50 多个国家，包括各国的国家统计局、地方和国家政府、民间社会、学术界、公共和私营机构，以及青年、妇女和残疾人等特殊群体的代表。

26. 城市指标数据库有超过 320 个地方和国家城市状况观察站，是针对多个领土级别的全球城市数据储存库，并与来自包括联合国实体在内的其他来源的专题数据形成互补。

27. 这些举措表明人居署努力确保可持续地获取可靠的的城市数据和信息，用以监测各项全球议程。《新城市议程》指标框架是与全球合作伙伴合作开发的，并进行了协调统一，以支持各级对于所有议程的报告工作。新的城市指标方案借鉴了空间、非空间和定性衡量指标，这些指标是研究最低级别的城市形态以及设计可持续城市发展政策、战略、行动和方案的关键工具。

28. 城市指标提供了一种综合手段，通过经过适当分类的数据（按性别、地点、年龄、教育、财富、残疾人分类）来监测、评价和审查全球城市状况、趋势和问题，并为评价《新城市议程》的执行情况提供了一种充分的工具，可以确保不让任何一个人和任何一个地方掉队。城市指标数据库可通过 <https://data.unhabitat.org/> 访问。

D. 全球城市监测框架

29. 作为报告《新城市议程》以及其他全球、区域、国家和地方议程执行进展的统一办法的一部分，人居署领导了全球城市监测框架的制定进程。该框架是与联合国机构、区域委员会以及来自从事城市指标工作的不同机构的超过 25 个合作伙伴开展协作的成果。举行了专家组会议和双边会谈，以进一步指导该框架在 2022 年最终提交给统计委员会之前的制定工作。

30. 该框架涵盖城市发展的关键层面和领域，以及地方城市目标，从而能够以合并的方式报告各级的可持续城市发展情况。它刻意借用成熟的跟踪数据，以减少与国家或地方数据编制工作的重复。该框架是一个进程以及一套任何城市都可以用来进行量化、评级或排名的指标，以衡量其在将城市结构转变为更可持续的形式方面所取得的进展。这些指标可以提供变化速度或状态速览，因而城市可以监测可持续发展目标和《新城市议程》的各项目标或其他地方具体目标的进展以及协调一致性。该框架将在表达了意向的城市试行，并将由从事《新城市议程》报告工作的国家工作队、参与自愿地方审查的地方政府、人居署“可持续发展目标城市”旗舰方案中的城市以及开展共同国家评估的国家进行部署。

三、用于四年期报告的联合国全系统监测和报告办法

31. 各区域委员会和联合国系统在制作关于《新城市议程》执行进展情况的第一份四年期报告方面发挥了核心作用。第二份四年期报告的编写工作旨在进

一步促进所有合作伙伴进行有意义的参与。例如，推出了城市议程平台，包括一个专门栏目，介绍联合国各实体为支持联合国全系统可持续城市发展战略而牵头开展的工作。⁷

32. 联合国系统向会员国和合作伙伴提供直接支持，包括通过使普遍准则和全球框架适应区域和国家情况、与广泛的利益攸关方进行政策一致性对话、能力发展，以及共享知识、经验、良好做法和经验教训。

33. 在区域一级，各区域经济委员会由于其覆盖面广、召集力强、拥有政府间平台，以及具有基础广泛的跨部门任务和专长，因此在执行和审查《2030 年议程》方面发挥着关键作用。它们还为有不同需求的次区域和国家提供了更大的话语权，包括最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和处于危机中的国家。各区域委员会还在宣传和动员执行《新城市议程》方面发挥关键作用。例如，非洲经济委员会正在支持非洲会员国将城市化纳入国家发展规划，重点是加强经济和空间政策和战略。这项工作的成果是各国致力于对城市化采取多部门办法，与包容型增长和转型方面的国家具体目标挂钩。各区域委员会为全球城市监测框架的制定和审查作出了贡献，确保了与区域具体情况和优先事项保持一致。

四、地方一级和其他利益攸关方的报告：自愿地方审查

34. 自 2018 年以来，自愿地方审查已成为地方和区域政府报告其可持续发展目标战略和成就，以及动员广泛的地方行为体支持全球议程的关键工具。

35. 人居署已通过以下工作支持和加强全球自愿地方审查运动：(a) 与重要的地方、国家和国际机构建立战略伙伴关系；(b) 向地方和区域政府提供技术支持；(c) 规范制定和能力建设；(d) 全球宣传和支持政府间进程。还特别注意发挥自愿地方审查的潜力，在地方一级将关于《新城市议程》和可持续发展目标的报告工作衔接起来，并在自愿地方审查与自愿国家审查之间建立牢固的联系。

36. 借助与全球自愿地方审查运动的先驱——纽约市的紧密伙伴关系，人居署在联合国系统内外建立了广泛的合作者网络，以在全球推进自愿地方审查。这些合作者包括经社部、各区域经济委员会、其他联合国实体、驻地协调员和联合国国家工作队，以及地方和区域政府的网络，例如由地方和区域政府的全球工作队召集的网络。

37. 人居署还向世界各地的许多地方和区域政府提供了技术支持。2019 年，人居署与尼特罗伊市和里约热内卢市（巴西）以及钦博特市和特鲁希略市（秘鲁）进行合作，它们成为拉丁美洲首批自愿地方审查试点城市。2020 年，人居署协助莫斯科市（俄罗斯联邦）和佛罗伦萨市（意大利），并在最近协助大安曼市政府（约旦）开展自愿地方审查。人居署还正在与马德里市政府密切合作，在全球推进自愿地方审查议程，并支持该市制定自己的自愿地方审查，审查结果将于 2021 年发布。

38. 人居署支持自愿地方审查的规范工作旨在向地方和国家合作伙伴提供前沿知识和指导。在 2020 年可持续发展高级别政治论坛上发布了与世界城市和地方政府联合组织合作编写的《自愿地方审查准则》第一卷，题为《现有自愿地

⁷ https://www.urbanagendaplatform.org/un_system。

方审查的比较分析》。⁸ 准则的第二卷预计将于 2021 年第二季度发布，其中将探讨自愿地方审查与自愿国家审查之间的联系，并就加强可持续发展目标报告和本地化工作的多级治理提出建议。从这个意义上说，自愿地方审查与四年期报告的编写有着密切的联系，并受益于全球城市监测框架的使用。

39. 在区域一级，人居署在 2020 年支持亚洲及太平洋经济社会委员会制定自愿地方审查区域准则，并且人居署正在与非洲经济委员会以及非洲城市和地方政府联合组织密切合作，以在 2021 年制定并联合发布非洲的自愿地方审查区域准则。人居署具有独特的能力，可以将地方审查和动态与可持续发展高级别政治论坛和世界城市论坛等全球宣传和政府间进程联系起来。人居署是联合国系统支持可持续发展目标本地化的举措“地方执行《2030 年议程》（Local2030）”的秘书处，这也是上述全球宣传工作的关键要素。

五、 2018 年四年期报告各项建议的执行情况

40. 第一份四年期报告载有向会员国提出的几项建议。人居署一直在与联合国其他实体及其合作伙伴进行合作，以推进落实这些建议。

A. 邀请统计委员会和统计司考虑采用国家城市样本，以统一、比较和汇总区域和全球范围的数据，这将有助于会员国报告《议程》执行情况

41. 这项建议已得到完全落实。于 2019 年向统计委员会第四十九届会议提交了编制全球城市指标国家估计数的国家城市样本方法，并得到核可。此后，人居署为来自 90 多个国家的参与者举办了 11 次区域讲习班，以支持各国理解和采用这一方法。

B. 联合国系统不妨与知识型机构协作，加强国家和国家以下各级政府执行、监测和报告《议程》和可持续发展目标的能力

42. 自 2018 年以来，联合国系统通过与广泛的知识型国家和全球组织合作，支持能力建设。决策者现在可以访问一个开放式城市指标数据库，并从中获得更多分类数据。此外，开发了用于可持续发展目标 11 监测工作的地球观测工具包和全球城市定义指南，并且正在开发统一的全球城市监测框架。为了满足对 2019 冠状病毒病城市规划和响应数据的需求，人居署与 CiTiIQ 的合作伙伴开发了一个便于使用的新平台，用于知情决策、宣传和行动。⁹

⁸ <https://unhabitat.org/guidance-for-voluntary-local-reviews-vol1-a-comparative-analysis-of-existing-vlrs>。

⁹ <https://unhabitat.citiiq.com/>。

C. 联合国系统应加强现有的多利益攸关方平台，为各级的参与和互动提供便利，并支持会员国就《议程》和可持续发展目标进行报告

43. 在全球和区域两级，这项建议通过启动城市议程平台得到完全落实，该平台链接到经社部的全球可持续发展知识平台。¹⁰ 各区域委员会也在支持区域平台，寻求实现协同作用以最大限度地提高国家参与度。

44. 知识共享机制和包容型报告平台对于吸引合作伙伴和以跨部门方式收集数据至关重要。人居署于 2020 年召开的世界城市论坛第十届会议为评估各种挑战以及执行《新城市议程》的前期步骤提供了机会。还发起了几个国家城市论坛，以进一步掌握知识和创新，并确保更广泛的地方参与和互动。

D. 会员国不妨酌情进一步制定包容各方、有据可依的综合性国家城市政策，作为在国家和地方各级执行《议程》和可持续发展目标的都市层面的催化剂

45. 国家城市政策在 2015 年被确认为可持续发展目标 11 的指标框架的一部分，因而激发了国家和地方政府对于制定和执行城市政策的兴趣。人居署向超过 65 个国家政府和国家以下各级当局提供直接技术支持，以针对地方一级和国家特定优先事项，制定有据可依的城市政策。截至 2020 年，约有 150 个国家制定了可操作的国家城市政策和区域发展计划。“全球国家城市政策状况”报告继续报告制定这类政策的进展情况。

E. 本着将《议程》和目标本地化的精神，会员国还可支持国家以下各级和地方当局收集和分析定量和定性的分类数据，包括性别指标，以便为政策制定提供依据，并确保在执行目标方面不让任何一个人和任何一个地方掉队

46. 在加强地方一级的数据收集和分析方面付出了更多努力，体现在活跃的城市状况观察站数量、编制城市繁荣指数报告的城市数量，以及制定自愿地方审查报告的地方政府数量有所增加。人居署与经社部合作，按照信息分类建议，推进《新城市议程》和可持续发展目标指标的元数据制作工作，包括开发对数据进行空间分类的纵向扩展技术。正在多个地点继续开展工作，在社区和其他地方行为体的参与下，提高生成非常规形式的数据的能力。其他融入创新的工作（例如利用人工智能处理器来降低监测和报告成本）也在取得进展。

F. 应当为执行和监测《议程》建立长期和可预测的筹资机制，包括国家以下各级政府自筹收入的能力

47. 这项建议需要进一步关注。自 2018 年以来，国家和地方政府及其他行为体的资金不可预测且优先度不高，导致没有足够的资源和能力来执行和监测《新城市议程》，实现预期进展的速度因而放慢。城市议程平台和全球城市监测框架，以及相关的培训和能力建设行动将需要额外资金。为成功筹资而探索的一些战略包括宣传、加强全球伙伴关系和深化私营部门参与。

¹⁰ 城市议程平台取代《为所有人建设可持续城市和人类住区基多宣言》（2016 年）的基多执行平台并纳入其内容，该宣言呼吁发展各种互动、参与和伙伴关系平台，以监测和报告《新城市议程》的执行情况。

六、 编制 2020 年四年期报告的路线图

48. 预计所有国家政府将利用报告准则来编写自愿国家报告，并在 2021 年 5 月之前通过城市议程平台提供这些报告。人居署将于 2021 年 5 月至 8 月与会员国接触，寻求澄清和补充信息。还将邀请地方当局和其他利益攸关方在此期间编写补充报告。

49. 人居署将继续与各区域委员会和其他联合国实体接触，确保遵循联合国全系统战略来编写四年期报告。将在 2021 年最后一个季度与发展伙伴和利益攸关方进行包容各方的参与进程，包括举行专门的专家组会议。

50. 人居署认识到《新城市议程》作为《2030 年议程》的加速器的重要性，因此将作为协调中心，与其他联合国实体合作加强这些议程之间的关联性和互补性，并让行动起到促进实现所有可持续发展目标的作用。

51. 在编写提交秘书长办公室的最后草案时，将把人居署报告《城市与大流行病：迈向更公正、绿色和健康的未来》（2021 年 3 月）¹¹ 和秘书长的“城市世界中的 2019 冠状病毒病”政策简报¹² 产生的信息纳入其中。通过有力地协调各个方面（使用相似的指标监测框架、分析各种机制以加强《新城市议程》与城市可持续发展目标之间的相互关联性、就加强这些议程的政策一致性提出方案，以及利用同一个在线报告平台进行报告），将使《新城市议程》与《可持续发展目标 11 综合报告》之间产生协同关系和互补性。

52. 计划于 2022 年 2 月完成四年期报告的最后草案。

¹¹ <https://unhabitat.org/cities-and-pandemics-towards-a-more-just-green-and-healthy-future-0>。

¹² <https://unhabitat.org/un-secretary-general%E2%80%99s-policy-brief-on-covid-19-in-an-urban-world>。