



联合国

HSP/HA.2/7

UN HABITAT 联合国人类住区规划署

Distr.: General  
13 March 2023

Chinese  
Original: English

联合国人类住区规划署联合国人居大会  
第二届会议

2023年6月5日至9日，内罗毕  
临时议程\*项目10

联合国人居大会第二届会议特别主题对话

**通过包容和有效的多边主义实现可持续的城市未来：  
在全球危机时代实现可持续发展目标**

**执行主任关于联合国人居大会第二届会议特别主题的报告**

**导言**

1. 本报告是为全球城市决策的主要立法机构、联合国人类住区规划署联合国人居大会（人居大会）第二届会议编写的，旨在阐明执行主任关于特别主题“通过包容和有效的多边主义实现可持续的城市未来：在全球危机时代实现可持续发展目标”的立场。报告审查了加强多边主义在《新城市议程》执行工作中推进关键政策优先事项和相关推动因素方面的作用，该议程是全球危机时代实现可持续发展目标的路线图。

2. 报告分为五节。第一节概述了全球背景，我们在其中面临连锁危机，无法如期实现大多数可持续发展目标，因此需要重新采取多边对策。第二节为加强五个关键政策优先领域（住房、气候、城市危机、可持续发展目标本地化和城市经济）的多边行动提供了具体途径，这些途径可为加快执行《新城市议程》提供机会，从而在实现《2030年可持续发展议程》、《巴黎协定》和其他全球议程方面取得进展。第三节讨论了可通过更有效和更具包容性的多边合作来支持在五个优先领域取得进展的四个关键推动因素。第四节概述了人居署对支持会员国开展包容和有效多边主义的四个机会的贡献。最后，第五节阐述了通过联合国人类住区规划署（人居署）的多边参与产生的建议，并概述了人居大会特别主题对话的结构。

\* HSP/HA.2/1。

## 一、全球危机要求在城市地区采取紧急行动

3. 在多重危机的打击下，世界正在倒退，而不是加快实现可持续发展目标。随着各种冲击的连锁反应威胁到全球各地的社会群体，越来越多的人和地方被抛在后面。多层面的不平等继续在国家之间和内部加深，加剧了社会契约的破裂、不稳定和冲突。2022年9月，联合国秘书长在联大发言中明确表示，当前的危机威胁着人类的未来和地球的命运。

4. 秘书长在向联大提交的《我们的共同议程》报告中承认了这些多重危机，呼吁建立一个更强大、更为网络化、更具包容性的多边体系，以确保多边主义仍然具有现实意义和有效性。他的愿景重申了各国作为多边体系中关键行为体的作用，但同样强调，复杂的危机不能单靠各国来克服。他在《我们的共同议程》中建议，通过由本地的国家和非国家行为体参与全球事务，可以建立由同行驱动的开放、透明的参与型体系，以解决问题和听取所有相关行为体的意见。城市处于这些多重危机的前沿，具有利用多边行动的潜力，以此实现迫切的变革，创造更绿色，更公平和更健康的环境。

5. 针对秘书长关于重新启动全球公共产品讨论的呼吁，人居署的立场是：人人享有的规划良好、安全便利、负担得起的宜居城市应被视为一种公共产品。《新城市议程》提供了一个建立在包容和有效的多边体系之上的框架，以利用可持续城市化的变革潜力，加快实施《2030年议程》、《巴黎协定》和其他全球协定。要认识到可行城市是一种公共产品，并将《新城市议程》作为实现这一宏伟目标的框架加以推动；这一点至关重要，因为最近的全球危机，包括生活成本危机、冠状病毒病（COVID-19）大流行、战争和冲突以及自然灾害，已经抹去了早先在实现《2030年议程》方面取得的成果。

6. 鉴于可持续城市化对于人类未来的核心作用，联合国继续提升推进可持续城市化这一政策的必要性。要缩小在2030年前实现可持续发展目标的进展差距，地方行动的作用至关重要。因此，在编写《我们的共同议程》时，秘书长设立了联合国城市未来问题工作队，以确定让地方政府参与政府间和国家规划进程的机制，并使这些政府能够更好地履行人权义务，推进气候行动和可持续城市化，并应对全球危机。共有20个联合国实体参加了由人居署主持的这一工作队以及地方和区域政府问题全球工作队。工作队指出，国家以下各级政府可以提高当前多边体系的效力，因为它们往往更接近全球挑战的实际影响，采取了创新和迅速的行动，并且由于与公民直接联系而得益于高度的信任和合法性。工作队还注意到，地方政府之间的合作往往以务实解决问题为基础，从而促进集体行动。

7. 根据《我们的共同议程》的建议，目前正在设立秘书长地方和区域政府问题咨询小组，以便各国政府、联合国系统和地方政府的代表能够进一步具体化让地方政府参与进来的各种机制。

8. 2022年4月，经济及社会理事会（经社理事会）主席召开了一次关于可持续城市化的特别会议，以审查秘书长2022年关于《新城市议程》执行进展的四年期报告，这成为了通过多边行动解决多个城市可持续发展问题的一个里程碑。<sup>1</sup> 随后，联大主席借鉴经社理事会的特别会议，召开了关于《新城市议程》执行情况的高级别会议。共有83个会员国发了言，为提升《新城市议程》而设立的可持续城市化问题主席咨询委员会所代表的相关群体（即地方主管部门协

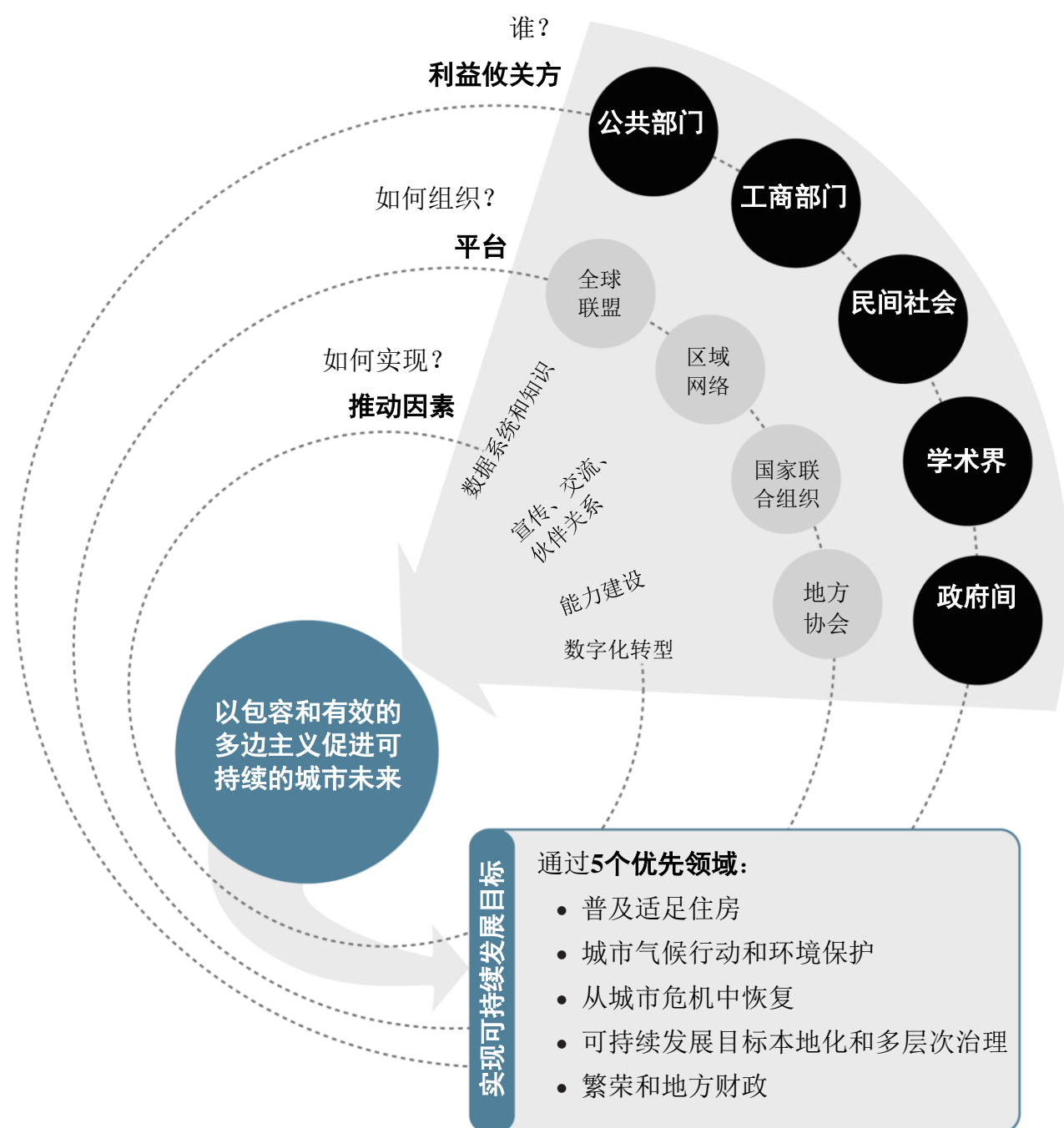
---

<sup>1</sup> A/76/639-E/2022/10。

会、基层组织、专业协会、私营企业和联合国系统，包括区域经济委员会）也发了言。

9. 如主席的行动摘要和附件所述，会员国申明其致力于将《新城市议程》作为实现可持续发展目标和其他全球议程的框架加以落实。它们承诺推进以下方面的行动：具备基本服务和包容性规划的适足住房；减缓和适应气候变化以及环境可持续性；减少城市危机和从中恢复；可持续发展目标本地化和多层次治理；为基础设施和城市基本服务提供可持续融资。下图是对多边主义在推动这些关键政策优先领域方面作用的考量。

### 以包容和有效的多边主义实现可持续发展目标



## 二、推进包容和有效的多边主义，对优先领域产生影响

10. 地方行动对于全球进步不可或缺，无论是应对不平等、抗击气候变化还是促进和平与安全。在关于实施《新城市议程》的高级别会议期间，地方和区域政府向会员国发表讲话，会员国则承认其在多边进程中不可或缺的作用，并承诺加强对本地化的支持，朝着更有效和更具包容性的多边主义迈进。这些承诺将需要地方和区域政府以及非国家行为体更有力地参与进程的设计、执行和监测。需要支持各国政府建立多层次的治理、政策和筹资伙伴关系及相关能力，以确保城市能够在地方、国家和全球各级发挥作用。

11. 通过将多边体系与地方城市行动联系起来，可以加强国家和全球两级的可持续长期政策，并对社区的优先事项作出回应，从而在下文概述的五个优先政策领域中加强社会契约。

### A. 实现适足住房的普及

12. 适足住房权是国际公认的权利，是实现大多数可持续发展目标的基础。除了四面墙和一个屋顶之外，适足住房还要求个人和家庭普遍能够安全和稳定地获得和利用能源、水和卫生设施、交通、学校、就业、医疗保健、绿地和其他社会服务。保有权保障是适足住房的内在要求。随着世界继续城市化，对适足住房的需求呈指数级增长，这种住房的所在地应当安全而经济实惠，并与城市中的机会和社交网络紧密相连。

13. 虽然有了一项关于适足住房的全面国际宣言，但仍需更强有力的多边和包容性平台来执行这项宣言，充分挖掘住房的推动潜力，以促进福祉和社会经济发展，以及促进实现基于人人享有住房的新社会契约。

14. 在过去几十年中，国家政府相对脱离了住房政策，而地方政府则无力满足日益增长的住房需求。私人利益团体和投资填补了公共部门能力薄弱留下的空白，但基本未能解决低收入和边缘化群体的住房问题。由于住房转变为全球资本市场的一种投机性金融投资形式，这种情况更加恶化。这一点，加上相互关联的跨境金融市场的主导地位日益增强以及金融监管薄弱，使住房与其为人们提供有尊严、稳定和安全的场所的社会功能脱节。

15. 过去几十年的总体趋势是将住房危机视为供应方问题，只需投入住房单元的生产即可解决。然而，全球空置住房单元数量的增加表明情况并非如此。

16. 如果不全面考虑适足住房对社会保障和福利制度的贡献，就会丧失通过住房方案实现社会政策目标的重要机会。要解决适足住房问题，就必须采取整体性政策，利用住房的潜力来实现社会、经济和环境利益，包括改善低收入和边缘化群体的生活和工作条件、包容性城市规划和设计、混合用途的紧凑型社区、低碳建筑以及现有建筑的适应性再利用。嵌入城市综合规划框架的住房政策是应对空间不平等的有力工具。

17. 目前尚未建立综合机制来监测适足住房的提供情况。可持续发展目标的具体目标 11.1 并没有涵盖适足住房的所有组成部分。在许多国家，由于缺乏技术能力，也没有允许和要求收集地方分类数据的立法，因此没有收集这种数据。由于缺乏国际商定的“无家可归”定义，目前没有系统地报告这一问题。因此，显然需要建立包容性的多边平台，以确保在逐步实现适足住房权方面为所有住房利益攸关方建立问责制度。通过促进数据收集，从而加强基准制定、监测、捕捉和转化成功经验，包容性多边主义将确保促进普及适足住房的系统性工作

产生可衡量的成果。此外，应鼓励房地产业加入《工商企业与人权指导原则》机制。

18. 政府可以成为市场的塑造者，引导在经济领域将住房作为一种权利而不是一种资产，而不是仅仅在市场失灵的情况下进行干预。包容性的多边平台将使各国之间和各级政府之间能够就人权机构和普遍定期审查所强调的住房危机的各个方面进行协调。这将为国家管辖机构提供有效的筹资模式以及政策设计和执行的备选方案。这还将有助于使相关政策工具适应当地情况，并加强所有住房利益攸关方的知识和机构能力。

## B. 城市气候行动和环境可持续性

19. 城市在提供气候解决方案和阻止破坏自然栖息地方面起到关键作用。大约 70% 的城市已经在应对气候变化的影响。气候变化的后果会对城市人口、妇女和儿童、老年人、残疾人和边缘化群体产生深刻的环境、社会和健康影响。

20. 《巴黎协定》、《格拉斯哥气候协议》和《沙姆沙伊赫实施计划》等多边环境协定日益强调城市对气候行动的重要性，认识到需要在国家层面的参与之外采取多层次的合作行动。在联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十七届会议上，首次在缔约方大会届会期间召开了城市化和气候变化问题部长级会议，来自 60 多个会员国的代表出席了会议，这是各国政府在协调多边城市和气候行动方面迈出的重要一步。同样，生物多样性公约缔约方大会第十五次会议通过了全球生物多样性框架，其中包括关于保护和规划城市地区绿色和蓝色空间的第一个全球目标，并核可了国家以下各级政府、城市和其他地方有关部门生物多样性行动计划。

21. 政府间气候变化专门委员会（气专委）的最新报告强调了城市和社区在应对气候危机方面的关键作用。在气候变化框架公约缔约方大会第二十七届会议上，各国政府承诺支持缔约方大会主席主导的第一个城市倡议，即为下一代培养可持续的城市韧性倡议，该倡议致力于通过多层面治理以及多利益攸关方的参与和交付来加强城市气候行动。2022 年，七国集团、二十国集团和英联邦政府首脑强调了城市、城市化和多层面气候行动对可持续发展的重要性。

22. 各国政府致力于加强国家气候政策中的城市内容。到 2022 年，更新后的国家自主贡献中有 64% 至少具有中等城市内容，而 2016–2017 年的比例为 60%。在同一时期，城市内容较强的国家自主贡献的数量从 14% 增加到了 24%。

23. 然而，目前的多边体系不足以落实和加快城市环境可持续性行动，并将良好做法从地方一级推广到全球一级，因为目前没有将全球升温限制在 1.5°C 的可靠途径。各城市在《巴黎协定》中的定位不充分也不一致。目前的国家气候框架中，缺乏与城市及其网络以及参与框架公约缔约方大会进程的非国家行为体进行结构性接触的任务规定。在将城市内容日益纳入国家自主贡献的同时，还需要一个强有力的交付机制，以便将政策转化为行动，并将实施工作的资金分配到区域和地方各级。

24. 国家政策和市场机制仍在限制资金流入城市。目前只有约 10% 的气候投资到达地方一级，这远远低于向能够抗御、减缓和适应气候变化并有利于自然的基础设施过渡所需的投资。地方政府利用包容性进程来进行无害环境发展规划和实施工作的能力往往有限。然而，将获得资金的权利下放给能力不足的国家以下各级行为体可能会导致负面结果，例如不利于自然资源和边缘化社区的

结果。气候资金的结构还需要应对不希望造成的影响，如重要生态系统和服务被商品化和遭受破坏、绿色中产阶级化和空间排斥的进程，以及特定社会群体和地理区域所面临风险的外部化。

25. 国际环境谈判和协定必须将城市的作用系统性地定位于缔约方大会今后各次会议中的部长级会议等。对城市和地区性气候敏感基础设施进行投入，同时应对适足住房和污染问题及其他地球危机，必须成为全球共同优先事项，同时满足最边缘化社区的需求。

## C. 加强城市危机恢复

26. 随着危机对城市的影响越来越大，支持恢复的多边框架和文书需要进一步适应这一现实，并认识到城市、地方政府和城市利益攸关方是克服危机和保持和平的主要参与者。城市、地方政府和社区正在表明，如果赋予它们足够的权能，它们就可以在恢复过程中引起转型变革，从而实现更可持续的发展。

27. 多边体系需要更多地投入于全球危机对我们人类住区影响的前瞻性研究。世界城市论坛第十一届会议呼吁，多边行为体需要让地方政府掌握关于未来城市危机的科学知识、研究和数据，以帮助其调动采取大规模行动所需的政治意愿和资源，改变基本政策和做法，以加快进展。

28. 全球危机和日益严重的不平等正在导致大规模流离失所和向城市地区迁徙。在容量和资源已经紧张的城市，这种迁徙可能导致隔离现象加剧、非正规住区增多、缺乏负担得起的住房和基本服务紧张，最终导致社会紧张情况恶化和不平等现象加剧。<sup>2</sup> 长久以来，城市已经证明，如果规划和管理得当，迁徙可以推动积极的增长和发展，《新城市议程》也认识到这一点（第 28 段）。<sup>3</sup> 挑战在于应对迅速发生的流离失所现象的严重冲击，需要政策、规划和融资工具来产生必要的吸收能力，同时尊重移民、难民和寻求庇护者的权利，并促进社会凝聚力。

29. 通过加深了解因流离失所和迁徙而引发或加快的不断变化的城市化模式，可以支持积极主动的城市化战略和投资，从而有助于稳定人口，同时促进增长。联合国秘书长在《境内流离失所问题行动议程》中承认，境内流离失所问题日益成为一种城市现象。应将城市视为一个丰富的生态系统，如果资源充足，可以为解决流离失所问题做出贡献。这种积极主动的城市化战略涉及更有效的多层次治理，重点是保有权保障、城市规划和土地管理以及获得资金的机会。国家政府向地方政府转移资金以支持提供服务，必须以实际人口数字及其空间分布为依据，包括流离失所者、难民和移居者，而不是过时的人口普查数据。

30. 多边行为体和各国政府要纠正应对复杂城市危机的方向，从通过农村应对到有的放矢地应对，但这个过程一直很缓慢。在政策层面，《新城市议程》、《难民问题全球契约》和《移民问题全球契约》均为采取更加综合的新方法应对世界各地的人口流动奠定了基础。地方政府及其协会和网络如果能够在设计和执行应对措施方面发挥作用，并被纳入有针对性的多边机制，则可帮助实现这些全球议程。地方非政府组织和社区组织必须参与人道主义应急工作的本地化，以支持政府的行动。在多边系统内部，全球城市危机联盟等网络是这方面的倡导者和召集者。

<sup>2</sup> 可查阅 [strategic\\_plan\\_2020-2023.pdf](#) (unhabitat.org)，第 45 和 46 页。

<sup>3</sup> 可查阅 [nua-english.pdf](#) (unhabitat.org)。

31. 多边危机应对和恢复工作的重点是通过评估和国家恢复框架来支持各国政府。然而，国家一级的行动需要得到城市框架的补充，以支持实地恢复工作。城市恢复框架会澄清机构和多层次治理安排、政策和计划、协调机制和融资工具，从而支持恢复干预措施的执行。这些框架与城市概况分析工具箱这一基于地区的综合评估工具一起，<sup>4</sup> 为较长期的城市韧性奠定基础。城市恢复框架在阿拉伯叙利亚共和国、黎巴嫩和伊拉克的几个城市得到成功应用，是一个在人道主义、发展与和平三者关系中发挥作用的工具。它有助于在危机背景下执行《新城市议程》，从而加快实现其他全球议程。

#### D. 可持续发展目标的本地化和多层次治理是变革的驱动力

32. 可持续发展目标本地化是指用与国家发展框架和社区优先事项一致的方式，将可持续发展目标在地方层面转化为现实的过程。其中，地方层面与国家和全球层面在一个相辅相成的双向发展行动进程中接触，以增强社区权能，同时并为地方和区域政府创造有利环境。

33. 城市和地方及区域政府在建立有效的可持续发展目标本地化进程方面取得了长足进步，为全球可持续发展运动做出了贡献。这主要是通过城市及其协会之间的同侪合作实现的。本地化已转化为：(a) 提高认识和社区参与；(b) 数据创新、监测和报告；(c) 将可持续发展目标纳入战略规划和政策制定的主流；(d) 与可持续发展目标相一致的预算编制和筹资；(e) 跨越各部门和各治理层级的创新伙伴关系。自《2030 年议程》获得核可和纽约市于 2018 年开展首次自愿地方审查以来，人居署与联合国系统其他部门和其他国际合作伙伴一直在支持本地化运动。本地化运动使地方和区域政府处于多边进程之中，从而大大增强了它们的声音和作用。人居署以全球城市监测框架、自愿地方审查和可持续发展目标城市支持周期<sup>5</sup>为基础，通过地方项目、国家方案和国际伙伴关系，为可持续发展目标本地化提供综合支持。此外，人居署还共同领导地方 2030 联盟，这是一个支持可持续发展目标本地化的联合国全系统平台（见第四节）。

34. 城市产生了大量的地方知识和创新，为各国政府和国际组织实施《2030 年议程》的工作提供了参考。例如，大韩民国水原市通过设立公民参与预算制度委员会，使公民能够参与市级的项目发展资金分配。美利坚合众国夏威夷州的自愿地方审查以 Aloha+看板为基础，这是一个开放数据和多利益攸关方平台，展示由社区共同愿景支持的主导和社会动员情况。哥伦比亚波哥大市正在倡导“关爱城市”，通过创建“关爱街区”，将增强妇女权能的战略纳入城市规划和服务提供。约旦大安曼地区的自愿地方审查在循证性、包容性、参与性和可操作性方面设定了新的标准。这也是利用全球城市监测框架进行的首批自愿地方审查之一。

35. 本地化和多层次治理是一种途径，用于促进政策领域之间协调一致、跨部门一体化、社会行为体之间和治理工作所有领域之间的合作，以及发展行动超越单一任期和短期政治议程的连续性。各国的多层次治理制度各不相同，不同城市的经济性质及其在地区连续体中的作用也各不相同。人居署最近的一项研究根据制度化和多层次合作的水平确定了不同程度的进展。在芬兰，通过将该国的自愿国家审查与赫尔辛基、埃斯波和坦佩雷等城市的自愿地方审查联系

<sup>4</sup> 有关城市恢复框架和城市概况分析工具箱的更多信息，见 [https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/03/toolbox\\_v11.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/03/toolbox_v11.pdf)。

<sup>5</sup> 可查阅 <https://www.sdg-cities.org/>。

起来，使多层次治理变得更加有效。这加强了国家、地方政府和非国家行为体之间的合作，并增加了对城市本地化工作的财政和法律支持。芬兰与人居署之间的战略伙伴关系正在对其他城市和国家政府起到激励作用。

36. 为了做到包容，多边体系需要考虑到社会的所有组成部分和政府的各个领域。通过将多边体系扎根于本地化进程，并增强地方政府以及基层组织、专业人士和学术界网络的权能，可以加强国家和全球层面的长期政策，并对社区优先事项作出回应，从而重建社会契约。

37. 尽管在承认本地化的中心地位方面取得了前所未有的进展，但仍有许多工作要做。现缺乏用以支持本地化过程的协作和规范框架以及足够的资源。为了在全世界加快落实可持续发展目标，多边系统必须促进将证据与决策、规划、筹资和行动方案联系起来的良好循环。可持续发展目标城市倡议为这些良性循环及其推动因素奠定了基础。

## E. 产生繁荣和地方财政收入

38. 城市在经济上的重要性怎么强调都不为过。世界银行和联合国机构估计，全球 80% 以上的国内生产总值是在城市产生的。因此，实现有效、包容和可持续的城市化是促进经济发展的最直接途径之一。然而，可持续城市化作为繁荣和经济发展的驱动力，只是最近才开始在国际和国家经济发展政策中得到体现。人人享有的规划良好、安全便利、负担得起的宜居城市仍远远未被视为一种全球公共产品。

39. 为所有人建设这样的城市，需要利用城市化的力量，建立正确的土地用途组合，并促进投资战略，以解决国内各区域之间历史上的不平等。在市一级，这将涉及为基础设施和基本服务的公共投资创造内生收入，并实施再分配政策，以确保城市创造的财富带来共同繁荣和环境可持续性。

40. 自 1976 年以来举行的所有三次人居会议<sup>6</sup>以及《新城市议程》和《亚的斯亚贝巴行动议程》都呼吁增加资源，以充分利用城市的经济潜力。尽管有这些呼吁，但为可持续城市化以及更广泛地实施可持续发展目标进行筹资的工作仍处于危机之中，导致城市投资需求得不到满足，从而导致城市出现不平等、拥挤、污染、维护不善和花费昂贵的问题，这种城市会阻碍投资，并剥夺边缘化少数群体和低收入群体的权利。投资不足会维持歧视结构，阻碍可在可持续城市化进程中获得的国家发展收益。

41. 为了解决城市面临的资金缺口，决策者需要认识到在国家发展、外国直接投资和海外发展援助的框架内为城市发展筹资的重要性。国家政府需要将收税和投资于人力资本、体制安排和监管框架的权力下放给国家以下各级政府，使地方政府能够调动内源性收入来源。它们还需要在强有力监督机制的基础上，向资源不足的国家以下各级政府（包括小型、中型和快速发展的城市）提供财政转移支付，以确保有效协调额外的财政资源，并产生积极的发展成果。

42. 在我们这个不平等现象不断加剧的、以城市为主的世界中，积极主动的创新规划和长期的城市和地区投资管理是减少贫困和不平等以及加快实现其他可持续发展目标的重要机制。城市，特别是快速增长的城市，只要根据《新城市议程》和《城市和领土规划国际准则》来改革其规划系统，就可以利用与集

<sup>6</sup> 1976 年联合国人类住区会议（人居一）、1996 年联合国人类住区会议（人居二）、2016 年联合国住房和城市可持续发展大会（人居三）。



聚经济效应增长相关的惠益。这些惠益是通过在密度、混合用途和连通性方面作出正确规划和设计选择而实现的。需要使城市能够在多边协定和国际基准的支持下评估财政影响和执行保障措施。这一点至关重要，因为如果没有将公共投资的公共价值最大化的条件，私人投资和公共投资都可能增加不平等，造成环境退化等负面外部因素，同时无法实现预期成果，并抑制包容性地方筹资备选方案。

43. 在过去十年中，在走廊开发和运输基础设施方面重新进行了双边投资，特别是在全球南方。地方政府需要增强能力，以启动良性的多层次进程，从而利用各种可用的供资和筹资模式，并将这些模式捆绑在一起、按顺序排列并进行战略协调，以促进地方经济和平等。

44. 多边机构处于有利地位，可以促进各国和各城市努力利用可持续城市化的力量来推动变革。然而，这一办法需要改进协调框架，将联合国的政策咨询服务与多边开发银行和区域金融机构的贷款工具结合起来。协调一致的多边行动还可以减少土地投机，激励城市更公平地分配资源。这种行动还可以为全球资本市场和国内金融机构创造有利条件，以支持将城市项目与私人融资相匹配，并使各城市能够共享与自有来源收入有关的数据。

45. 最终，包容性多边主义需要在透明数据和公正的地方影响分析的基础上，促进从各种来源为城市发展提供充足的资金流。要衡量城市筹资和投资的成功与否，不仅要看生产率，还要根据《新城市议程》所界定的地区和社会进步，看其对平等、包容和环境质量的影响。

### 三、通过包容和有效的多边主义促进可持续城市化的关键推动因素

#### A. 数据系统和知识

46. 通过跟踪全球城市趋势来为政策应对措施提供参证的证据基础仍然薄弱。关于《新城市议程》执行情况的国家报告也不充分，关于《新城市议程》执行进展的报告（HSP/HA.2/5）对此作了详细说明。应对这些挑战需要多边合作和投资，因为革新城市及城市数据和指标的任务十分复杂，规模庞大。经统计委员会核可的全球城市监测框架是朝着正确方向迈出的一步，提供了一个协调一致的切入点，以便同时跟踪执行《新城市议程》、实现可持续发展目标 11 以及实现可持续发展目标中与城市有关的具体目标的进展情况。通过这个框架，可以采取共同的办法来监测全球城市发展的核心层面，作为联合政策方向和行动的基础。通过就加强提供目标 11 的各项指标开展多国合作（包括通过机构间专家组），可持续发展目标的 12 项指标中的大多数现在被归入第二级，3 项归入第一级。<sup>7</sup> 此外，通过培养会员国有效利用城市议程平台的能力，将为就《新城市议程》进行持续一致的国家报告和趋势分析提供机会。

47. 已就如何定义城市、城市地区和农村地区达成全球协议，城市监测随之得到加强，从而能够为各种与城市有关的可持续发展目标具体目标和全球城市监测指标产生可比数据。这一衡量可持续城市化的全球一级方法有助于对城市

<sup>7</sup> 为促进全球指标框架的实施，可持续发展目标各项指标机构间专家组根据方法发展水平和全球一级数据的可得性将所有指标分为三级。要了解更多信息，请访问联合国统计司网站 <https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/tier-classification/>。

系统的绩效进行系统性全球监测和报告。截至 2023 年，共有 40 个国家获得支持，以采用全球性的城市、城市地区和农村地区定义来更新其城市数据和制定衡量标准。这项工作的结果表明，许多国家的城市化程度比以前认为的要高，而这又突出表明，需要审查现有的城市和农村发展战略，以确保在知情的情况下与城市化模式保持一致。

## B. 宣传和伙伴关系

48. 当前的城市挑战要求进行系统性变革，这超出了单个国家、城市、行业或组织的能力。只有利益攸关方团结起来，要求采取行动，才有可能实现这种变革；气候变化方面的宣传就是这样做的，它赢得了许多人的心，并转化为拯救自然和人类生境的行动呼吁。需要营造类似的紧迫感和采取类似的联合行动，以优先执行《新城市议程》。

49. 人居署的伙伴关系平台和活动，如世界城市论坛、城市议程平台、世界城市运动、城市十月和人居署利益攸关方咨询小组，为联合宣传和内容丰富的对话提供了强有力的机会，并有助于解决《新城市议程》不同相关群体之间沟通不足的问题。持续的政策对话和关于有效解决方案的交流有助于形成共同愿景，建立共识，在全球危机时代支持包容性多边主义。例如，在 2019 年联合国人居大会第一届会议上，200 多个利益攸关方制定并通过了《新城市议程新利益攸关方契约》，旨在加强多利益攸关方伙伴关系和优先事项。

50. 为了让不同群体就可持续城市化的挑战采取果断行动，必须学会建立地方政府和城市专业人员的沟通战略和培养其促进公众参与的能力。通过开展运动，利用令人信服的事例、数据展示和可信证据来提高对关键主题的认识，可有助于推动参与和促进行动。事实证明，由世界城市运动领导的城市思考者园地和其他互动活动，如城市倾听实验室或城市工作室，在连接利益集团和收集意见和建议方面具有强大的作用。

## C. 能力建设

51. 参与城市地区管理的所有利益攸关方都面临着全球发展趋势的挑战。他们需要获得创新、灵活、有弹性和适合具体情况的方法来管理和塑造城市。然而，在迅速城市化的区域，城市规划能力存在严重不足。发达国家每 1 000 至 3 000 人有一名规划师，而发展中国家通常每 80 000 至 100 000 人才有一名规划师。应对这种地方一级的能力不足是实现《新城市议程》的一个优先事项。与此同时，必须应对二级城市和中等城市在城市数据和分析、循证决策、包容性参与进程和自有来源收入管理方面的能力需求。

52. 人居署的能力建设战略认为，加强与知识和培训机构以及大学的接触，是加强和创新能力建设的推动因素。高等教育和专业培训对于提高城市专业人员的能力的确至关重要，特别是在需要立即采取适应性对策的情况下。

53. 数字化转型提供了一个独特的机会，可以在我们设计和传递基本信息和知识的方法中利用创新，或者通过协作和学习工具来加强同侪学习。需要通过参与不同社区的参与性研究和学习来共同创造知识，从而确保在人权、性别平等和社区赋权的基础上采取包容性的自下而上办法。

54. 使各国、城市和社区更容易获得实用和创新的知识，将使其能够找到有现实意义且具有成本效益的解决办法，以应对所面临的挑战。在波兰卡托维兹

举行的世界城市论坛第十一届会议上，与学术界成员的对话强调，需要在知识共享和研究中更多地考虑区域多样性。

55. 多边知识共享平台可在查明能力差距和制定大规模能力建设方案方面发挥主导作用，这种方案可为城市利益攸关方提供适用的工具和技能。例如，人居署正在与英联邦可持续城市倡议合作，实施可持续城市化行动呼吁，寻找弥补能力不足的方法，以支持英联邦国家元首在2022年通过的《可持续城市化宣言》。这项涉及56个国家的倡议参考了一项关于建成环境专业的调查结果，其中表明，许多快速城市化的英联邦国家严重缺乏专业能力。

## D. 数字转型——系统和进程

56. 数字连接、技术和数据在多边事务中变得越来越重要。同气候变化和城市化一样，数字化转型现在被认为是世界大趋势之一。数字威胁也已成为全球安全挑战的重要组成部分。

57. 2018年，秘书长召集了一个数字合作高级别小组，就国际社会如何共同努力优化数字技术的使用和降低风险提出建议，这些建议在小组的最终报告《数字相互依存的时代》中得到了整合。2020年，秘书长在题为“数字合作路线图：执行数字合作高级别小组的建议”的报告（A/74/821）中，建议国际社会采取行动，帮助确保所有人在数字时代都能相互联系、得到尊重和保护。

58. 数字化转型提供了机会，可以更有效地提供本地服务，同时改善城市规划和流动性。然而，数字化也带来了与安全、监控、错误信息和不平等有关的挑战。在日益数字化的全球经济中，“数字鸿沟”使许多国家、城市和人民落在后面。在进行以适当的多边平台来推动的数字审计时，应调查社会不同阶层（如边缘化的妇女、青年、老年人和残疾人）如何能够获得数字服务。

59. 在《新城市议程》中，会员国承诺采用综合和包容的智慧城市办法。自那时以来，已经启动了几个关于智慧城市的多边对话，包括“联合促进可持续智慧城市”倡议（一个由国际电信联盟、人居署和欧洲经济委员会共同领导的智慧城市协作网络），以及由世界经济论坛推动的20国集团智慧城市联盟。人居署最近的研究表明，许多城市在跟上数字化的步伐方面勉为其难。它们面临各种挑战，包括缺乏作为有效数字系统开发先决条件的综合城市管理，缺乏可行的数字战略，以及采购、部署和管理确保数字系统互操作性和包容性所需新技术的能力不足。

60. 数字化的快速发展要求城市积极参与决策和设计进程，以确保数字化的好处惠及每个人。巴西、德国和卢旺达等国已经制定了国家智慧城市宪章，以指导地方层面的数字化。然而，许多会员国才刚刚开始这一进程。关于以人为本的智慧城市的国际指导意见可以帮助各国和城市培养数字能力，采购适当技术，建立有效和包容的数字治理机制，并采取适当的政策，以确保智慧城市技术对人们的生活产生积极影响。

61. 通过有效的多层次治理结构来考虑地方政府需求的多边数字合作进程，对于确保数字化转型有助于可持续和包容性的城市化至关重要。坚持与数字公共产品、数字包容、数字能力、人权、性别平等和社会包容、数字安全和人工智能有关的原则，是这项工作的关键。

## 四、扩大包容和有效的多边主义以推进人居署任务的机会

### A. 地方 2030 联盟

62. 地方 2030 联盟于 2021 年 9 月联合国大会第七十六届会议期间启动。该联盟是联合国全系统支持和加快《2030 年可持续发展议程》本地化的平台和网络。它提供了一个共同的空间，以动员各地地方行为体、促进其参与和增强其权能，并将其所作努力与国家决策联系起来。

63. 在联合国系统内，地方 2030 联盟帮助联合国实体扩大与地方行为体，特别是地方和区域政府及其协会和网络的伙伴关系。因此，地方 2030 联盟可加强多边体系中的纵向和横向协调行动，以实现全球发展议程。

64. 地方 2030 联盟的工作包括三个行动领域：(a) 宣传，以加强全球、国家和地方各级对可持续发展目标本地化的参与；(b) 行动，以确保对可持续发展目标本地化采取有轻重缓急的一致办法，包括联合方案拟订和筹资；(c) 监测和报告可持续发展目标的执行情况，包括促进自愿地方审查及其对国家可持续发展目标报告机制的支持。该联盟支持可持续发展目标联合基金新的“本地化窗口”，该窗口将通过联合国驻地协调员向地方行为体提供促进性资金，并在实地提供联合国系统的支持。

65. 人居署是该联盟及其秘书处的常设共同主席。该联盟和本地化窗口的工作得到了西班牙的支持，西班牙本身就是多层次治理和可持续发展目标本地化的典范；这种支持是通过全社会，全政府的办法提供的，其中涉及该国政府，巴斯克自治区，毕尔巴鄂市以及巴林和科威特银行。

### B. 与联合国国家工作队协作

66. 联大第 77/173 号决议鼓励人居署加快执行联合国全系统可持续城市发展战略，以促进联合国系统各实体之间的协调，确保有效支持各国执行《新城市议程》以及《2030 年可持续发展议程》的城市和人类住区层面。它还呼吁人居署继续与联合国各组织密切合作，促进国家一级的联合城市方案拟订，以支持各国通过联合国可持续发展合作框架来实现可持续发展目标的努力。

67. 为完成这一任务，人居署正在通过全球机构间和双边合作、区域协作平台和区域举措、联合国国家工作队和联合城市方案拟订，加强与联合国各实体的合作。这一办法符合行政首长理事会于 2022 年 10 月核可的联合国全系统可持续城市发展战略执行情况审查，其中建议通过全球、区域，特别是通过国家一级的机构间进程继续开展工作。

68. 自 2019 年以来，联合国各实体向 30 个联合国国家工作队提供了分类城市数据和空间分析，以编制共同国家分析。在世界城市论坛第十和十一届会议上，联合国驻地协调员在发展协调办公室的支持下聚集一堂，审查进展情况，并确定如何加快联合城市方案拟订工作，以此作为在 29 个国家实施发展合作框架的一种手段。共有 20 名联合国驻地协调员参加了世界城市论坛，与《新城市议程》的主要相关群体接触，并制定战略，以促进国家一级的联合城市方案拟订。

## C. 区域多边主义

69. 可持续发展目标的普遍性要求所有人在各级治理和伙伴关系中齐心协力，朝着一个方向前进。这种多边努力涉及明确的区域层面，植根于国家和地方的现实情况。

作为联合国全系统可持续城市发展战略的推动者，人居署在针对具体问题的联盟中与联合国区域协作平台进行了合作。它将各项工作与区域政府、发展和筹资实体协调起来。例如，人居署与非洲联盟有着长期的合作关系，正在支持东南亚国家联盟（东盟）可持续城市化战略的执行，并支持拉丁美洲和加勒比住房和城市化部长和最高主管部门论坛的年度会议。

70. 此外，区域多边主义为促进南南合作提供了机会，以此作为在各级执行全球发展议程的手段。它为应对全球挑战提供了政治和技术平台。它还在印巴南减缓贫困和饥饿机制等政府间举措中提供有促进作用的机会，从而推动了知识交流。例如，区域多边合作被誉为有效治理跨境生态系统的关键，这种生态系统包括亚马逊雨林；在其中，森林砍伐加快了野火的蔓延，为全球市场对动物蛋白的需求开辟了空间，将土地用途转变和城市粮食消费联系起来。

71. 联大第 73/291 号决议核可了在布宜诺斯艾利斯举行的第二次联合国南南合作高级别会议的成果文件；在其中，各国代表团团长和政府高级代表呼吁加强南南合作和三方合作举措，这些举措旨在通过加强政策协调以及在地方一级（包括城市中心）交流知识、解决办法和经验，根除城乡地区一切形式和层面的贫困现象。人居署最近与联合国南南合作办公室签署了一项谅解备忘录，以进一步协调南南合作和三方合作的目标和战略。

## D. 与七国集团、二十国集团和其他相关多边论坛的接触

72. 尽管人们日益认识到可持续城市化是实现《2030 年议程》的关键，但在涉及全球决策和联合国内外国际协定的主要论坛中，可持续城市化只是处于边缘地位。这些论坛包括联合国气候变化框架公约缔约方大会、二十国集团、七国集团、英联邦政府首脑以及国际货币基金组织、世界银行和世界经济论坛等国际组织的会议。

73. 近年来，人居署在多边对话中为全球城市政策和相关的国家以下一级优先事项做出了贡献。2021 年，人居署支持建立了二十国集团中等城市和可持续发展目标本地化平台。2022 年，德国主办了首次七国集团城市发展部长会议，得到了联合国人居署、地方可持续发展协会以及经济合作与发展组织的支持。七国集团在这次会议发布的领导人公报中首次提及可持续城市化。

74. 虽然这些都是总统倡议，但人居署的目标是发展更长期的关系，例如与二十国集团的“城市 20”和七国集团的“城市 7”发展这种关系。人居署旨在与综合性的地方和区域政府全球工作队以及学术和研究组织领导的城市网络建立伙伴关系，以便在这些重要论坛上促进国家以下各级立场的循证政策简报。

# 五、前进方向

## A. 关键途径

75. 本报告阐述了包容和有效的多边主义在全球危机时期实现可持续城市未来方面的作用。在住房、气候、环境、城市危机、可持续发展目标本地化以及

繁荣和地方财政等每个政策优先领域，都强调了将地方和区域政府更坚定地纳入国际协定谈判和执行进程的重要性。虽然多边系统在制定议程方面取得了进展，但在目标 11 方面的进展不足表明：需要更强有力和更具创新性的参与性交付机制，以便将政策转化为行动，并为区域和地方各级的执行工作分配资金。需要收集、报告和监测数据，以建立一个可问责的多边系统，用于指导实现可持续城市未来的工作。相关证据需要与处于良性循环的规划、政策、行动和筹资联系起来，这些方面会相互促进，最终在全球范围内加快实现可持续发展目标。

76. 在人居大会第二届会议期间，鼓励会员国与更广泛的多边系统协调，探讨在全球危机时代实现可持续城市未来的八条具体途径。会员国还可审议选定的途径，为可持续发展高级别政治论坛、可持续发展目标峰会和“未来峰会：以多边解决方案创造更美好的明天”的成果提供参考。

77. 根据国际公认的适足住房权，鼓励会员国探索各种机制，推动循证的结构性解决办法，以实现普遍的适足住房权，并评估和交流缺乏负担得起的住房和无家可归问题的影响。

78. 在承认目前没有可靠途径来将全球变暖阈值控制在 1.5°C 以内的基础上，鼓励会员国探索现实的城市气候行动途径，以及加强城市气候和生物多样性综合行动的方式，例如通过最近启动的为了下一代实现可持续城市韧性（SURGe）举措和其他全球和区域举措。

79. 鉴于危机日益多发于城市，城市也日益成为流离失所者的抵达地，会员国如何才能推进包容性的城市恢复框架，使城市有能力应对城市危机并支持国家的恢复工作？

80. 在认识到城市贫困和不平等现象不断加剧的基础上，鼓励会员国考虑在其国家经济发展、外国直接投资和海外发展援助的框架内增加城市发展融资，以推进有效的多层次治理，并确保地方和区域综合规划和投资，特别是支持中等和快速增长的城市。

81. 在认识到发展行动的纵向一致性、横向一体化和时间连续性之重要性的基础上，邀请会员国审议如何加强可持续发展目标的本地化和有效的多层次治理，并增强地方和区域政府作为重建社会契约的核心行为体的权能。

82. 在承认各城市地区之间相互关联和相互依存的基础上，鼓励会员国考虑如何通过区域多边主义推进跨境地区合作（如跨境城市走廊），同时进行充分的共享基础设施投资和参与性治理的多边协调，以及具有确保当地影响公平和可持续的法律和规划框架。

83. 在认识到城市需要扩大财政空间的基础上，邀请各会员国探索各种政策和市场机制，以增强城市加快实现可持续发展目标的潜力（其中包括与适足住房、气候行动和应对城市危机有关的目标），并探讨如何在不妨碍城市一级的价值分享和本地发展的情况下，确保用于城市发展的资金流得到协调、指导和排序。

84. 在认识到城市的重要性日益增加的基础上，鼓励会员国确定哪些主要多边论坛可以受益于城市及其他地方和区域政府更强有力和更加网络化的参与，这种参与的原则是什么，以及它们在这些论坛中起到哪些具体作用。

---

## B. 人居大会特别主题对话的结构

85. 对话开始时将有一段介绍，内容包括大会主席致欢迎词和关于执行主任特别主题报告的简介。随后将是在关键问题的全球格局不断变化的背景下，就对话主题发表的主旨演讲。

86. 对话将包括一个由部长级发言人组成的高级别小组，讨论特别主题报告的三个关键主题，即住房、气候和危机。第二个小组将重点关注数据、筹资、数字化转型和地区性办法等关键推动因素。

87. 第三个小组将讨论多层次治理和可持续发展目标本地化问题，这将涉及国家和国家以下各级政府和利益攸关方，可能还将听取联合国驻地协调员系统的意见。

88. 最后，第四个小组将通过人居署执行主任与打造 2024 年未来峰会的主要利益攸关方之间有人主持的小组讨论来整合对话的关键信息。

---