



大会 经济及社会理事会

Distr.: General
19 March 2026

Chinese
Original: English

大会
第八十一届会议
议程项目 178

后续落实《新城市议程》和
加强联合国人类住区规划署（人居署）

经济及社会理事会
2026 年届会

2025 年 7 月 31 日至 2026 年 7 月 22 日
议程项目 18 (g)

经济和环境问题：人类住区

《新城市议程》的执行进展情况

秘书长的报告

摘要

本报告系根据经济及社会理事会第 2017/24 号决议第 3 段和大会第 71/235 号决议第 5 段编写，其中大会请秘书长每四年报告《新城市议程》的执行进展情况。根据《新城市议程》第 175 段，本报告对 2016 年以来的进展情况和挑战进行了中期评估，并确定了在 2036 年前的十年间为加快执行工作而应采取的进一步行动。

2016 年，《新城市议程》认识到规划得当、管理良好的城市化所具有的变革力量，包括在实现《2030 年议程》和其他全球目标方面的力量。然而，从那时以来，执行工作未能跟上住房和城市挑战日益扩大和复杂化的步伐。尽管越来越多的国家采取了城市和住房政策，并将《新城市议程》原则纳入主流，但仍存在执行方面的差距，且全球住房危机也日益加剧。在许多地区，基础设施和基本服务的扩展步伐有所加快，但仍存在巨大差距，且成果分配极不平等，特别是在非正规住区和贫民窟中。城市、地方和区域政府及有关网络日益成为解决方案的前沿阵地，但面临资金和能力制约。由于世界上大部分人口都居住在城市地区，因此未来十年的执行工作至关重要。适当住房和城市可持续发展仍然是建设可持续世界的重要基石。

一、 导言

1. 本报告系根据经济及社会理事会第 2017/24 号决议第 3 段和大会第 71/235 号决议编写。根据大会第 71/256 号决议第 175 段，本报告介绍了自 2016 年以来《新城市议程》的执行进展情况和面临的挑战，并确定了 2036 年前的十年间的优先事项。
2. 《新城市议程》通过将全球承诺转化为基于地点的行动，支持实现《2030 年可持续发展议程》及其可持续发展目标的城市层面（包括关于可持续城市和社区的目标 11），以及《巴黎协定》、《2015–2030 年仙台减少灾害风险框架》、《北京宣言》和《行动纲要》及《难民问题全球契约》等。它还有助于推进《未来契约》，包括《全球数字契约》和《子孙后代问题宣言》，并支持在六项可持续发展目标过渡方面进行综合性落实。
3. 自 2016 年以来，《新城市议程》的执行工作在深刻的人口、空间和地缘政治变化中展开。目前，全球 58% 的人口居住在城市地区，建成区扩张速度快于人口增长速度。¹ 气候危机加剧，影响着全球城市；武装冲突已达到第二次世界大战结束以来的最高水平；² 2019 冠状病毒病（COVID-19）大流行暴露了结构性和空间不平等。这些趋势恰逢财政状况收紧、全球经济波动加剧以及国际发展融资模式转变。与此同时，包括人工智能在内的技术快速变革，既带来了新的机遇，也带来了新的风险。
4. 本报告借鉴了 2022 年和 2026 年报告周期提交的国家进展报告以及相关利益攸关方的贡献。预计在 2026 年报告周期内将收到 69 份国家进展报告，较 2022 年的 40 份有所增加。来自 115 个国家的 1 300 多名参与者（其中 51% 是女性）参加了全球《新城市议程》学习系列。在联合国系统内，有 22 个实体通过对话和调查提供了意见和建议，并辅之以广泛的利益攸关方磋商，包括 120 份调查回复和 144 名写作讲习班参与者。

二、 在城市可持续发展转型承诺方面取得的进展（2016–2026）

A. 城市可持续发展促进社会包容和消除贫困

5. 尽管在某些情况下，在基本服务的获取、安全感和住房权保障方面有所改善，但城市地区在实现社会包容和消除贫困方面的进展一直缓慢、不均衡且不足。这体现在全球住房危机日益加剧、空间不平等持续存在以及处境脆弱者的权利和需求面临威胁等方面。
6. 全球贫困率持续下降，但速度低于前几十年。2019 冠状病毒病（COVID-19）大流行导致速度进一步放缓，2020 年极端贫困人口出现二十多年来的首次小幅上升。³ 虽然农村地区的贫困仍然更加普遍，但低收入国家的快速城市化没有带来生产力、体面工作或获取服务机会的相应提升，意味着贫困也在城市化。⁴ 全球范围内，国家内部的平均不平等程度有所下

¹ 联合国，《2025 年世界城市化前景：成果摘要》（联合国出版物，2025）。

² 联合国，“《我们的共同议程》政策简报 9：新和平纲领”，2023 年 7 月。

³ 世界银行，贫困和不平等平台，可查阅 pip.worldbank.org（2026 年 3 月 27 日访问）。

⁴ 人居署，《2022 年世界城市报告：展望城市未来》（内罗毕，2022）。

降，但生活在高度不平等国家的世界人口比例基本没有变化，⁵ 而且在一些地方，城市内部和城市之间的不平等现象正在加剧。⁶

7. 住房仍然是贫困和不平等的一个关键决定因素，全球有多达 30 亿人面临住房不足的问题。在非洲，快速城市化继续加剧住房短缺并扩大非正规现象；而在拉丁美洲和加勒比，高度城市化伴随着持续的非正规现象和不平等问题，因为自 2016 年以来，此前在贫民窟改造方面取得的进展已基本停滞。在亚洲和太平洋，特大城市和二级城市的增长以及气候风险对负担能力造成压力；而欧洲和北美则面临着严重的负担能力和无家可归问题的压力。在西亚经济社会委员会（西亚经社会）成员国，住房状况深受冲突、流离失所和水资源压力的影响。过去十年间，负担能力不断恶化：经济合作与发展组织（经合组织）国家的实际房价上涨了三分之一以上，⁷ 全球家庭平均至少将 30% 的收入用于住房开支。⁸

8. 贫民窟和非正规住区仍然是低收入区域的主要挑战。自 2016 年以来，生活在贫民窟或非正规住区的人数增加了 1.2 亿以上，到 2022 年已超过 11 亿。⁹ 虽然在一些区域，生活在贫民窟的城市居民比例有所下降或趋于稳定，但绝对人数仍在继续增加。尽管存在这些趋势，但哥伦比亚、印度尼西亚、蒙古和摩洛哥等国通过长期致力于大规模的原址改造，并投资于可负担住房和城市基础设施，实现了贫民窟比例的持续下降。

9. 尽管许多国家的驱逐申请案件有所减少，部分原因在于实施了临时禁令、扩大了社会保护和加强了租户保护措施，但高收入国家每年仍有超过 250 万户家庭面临被驱逐的风险。¹⁰ 在非正规住区，受拆迁和驱逐影响的人数估计已从 2010 年的峰值 460 万人下降到 2023 年的约 200 万人。¹¹ 然而，驱逐率仍然很高，且各区域的情况差异很大。在拉丁美洲和加勒比，自 2012 年以来，非正规住区的驱逐数量稳步下降，厄瓜多尔、洪都拉斯、巴拿马和委内瑞拉玻利瓦尔共和国等国扩大了赔偿和规范化措施。¹² 在非洲，非正规住区的驱逐现象依然普遍，且往往缺乏适当的重新安置或再投资。

10. 获取基本服务的机会继续扩大，但不均衡。目前，95% 以上的城市居民获得了电力和改善后的饮用水。¹³ 卫生和清洁烹饪虽然仍然落后，但在过去十年间发展速度显著加快，这得益于塞内加尔等国的大规模城市卫生方案和

⁵ 世界银行，《2024 年贫困、繁荣和地球报告：走出多重危机的路径》（华盛顿特区，世界银行，2024）。

⁶ 经合组织，《分裂的城市：了解城市内部的不平等》（2018）。

⁷ 经合组织，可负担住房数据库，可查阅 <http://oe.cd/ahd>（2026 年 3 月 27 日访问）。

⁸ 联合国，《2025 年可持续发展目标报告》（纽约，2025）。

⁹ 人居署，《2024 年世界城市报告：城市与气候行动》（内罗毕，2024）。

¹⁰ 经合组织，“指标 HC3.3.驱逐”，经合组织可负担住房数据库：<http://oe.cd/ahd>（2026 年 3 月 30 日访问）。

¹¹ 人居署，非正规住区驱逐情况的内部数据（2025）。

¹² Matthijs van Oostrum，“2003–2022 年二十年间非正规住区流离失所问题的区域评估”，《人居署国际》，第 162 卷（2025），第 103434 号文章。

¹³ 世界银行，世界发展指标，“电力普及率，城市（占城市人口的百分比）”，可查阅 <https://data.worldbank.org/indicator/EG.ELC.ACCS.UR.ZS>（2026 年 3 月 30 日访问）。

可持续就地处理环卫设施系统以及马拉维和秘鲁等国的清洁烹饪转型。¹⁴ 互联网普及速度快于任何其他基本服务，全球城市普及率现已超过 80%。¹⁵ 然而，许多低收入社区仍然无法获得负担得起的高质量数字基础设施。

11. 公共交通现已覆盖全球 60% 以上的城市人口，但仍存在明显的区域差异。尽管老挝人民民主共和国、墨西哥和坦桑尼亚联合共和国等国在扩展公交快速交通、非机动车和铁路系统方面取得了重大进展，但最不发达国家的公共交通覆盖率仍仅为 37%，撒哈拉以南非洲则为 34%，而高收入区域的这一比率超过 80%。

12. 公共空间作为促进包容性、韧性、安全和社会凝聚力的因素，其重要性再次凸显，而 2019 冠状病毒病（COVID-19）大流行封锁期间的经验教训进一步强化了这一认识。然而，其可及性仍然有限且分布不均：在接受调查的城市中，仅有不到四分之一将超过 20% 的建成区面积用于公共空间，且仅有 45% 的城市居民居住在距离开放式公共空间 400 米范围内。¹⁶

13. 城市安全方面的进展参差不齐。尽管自 2016 年以来全球凶杀率略有下降，但包括杀害女性在内的性别暴力却呈上升趋势，并在 2022 年达到峰值。¹⁷ 自 2016 年以来，全球范围内的安全感有所提升，尽管女性表示夜间独自行走感到安全的比例比男性低约 10 个百分点。¹⁸ 西班牙等国的经验表明，只要将预防、幸存者服务和促进性别平等的城市设计相结合，就能够减少性别暴力，这与 2025 年 3 月 10 日至 21 日在纽约举行的妇女地位委员会第六十九届会议的政治宣言相一致。

14. 歧视仍然是一项挑战，城市地区报告的歧视程度几乎是农村地区的两倍。¹⁹ 残疾人因建成环境、交通及服务方面的障碍而面临更严重的歧视。妇女和女童仍然面临不安全的公共空间以及住房和土地所有权方面的障碍。儿童面临的不安全住房、污染和服务差距风险尤为严重，而老年人则面临与老年人友好住房、交通和社会服务不足有关的排斥。在城市扩张的背景下，土著人民和地方社区在土地、生计和文化习俗方面面临的压力日益增大。

15. 移民、被迫流离失所和冲突与城市贫困及住房不安全问题相互交织。在过去十年间，被迫流离失所者的数量增加了一倍多，2024 年达到 1.23 亿人，其中包括 7 400 万因冲突、迫害和侵犯人权行为而在境内流离失所的人，撒哈拉以南非洲的压力尤为严重，那里的境内流离失所者最多。²⁰ 仅 2024 年，与气候有关的危害就导致了近 4 600 万人境内流离失所。²¹ 目前，超过 40% 的境内流离失所者定居在城市地区，通常是在非正规或得不到充分服务的社区，且当地有限的的能力可能会加剧保护风险和社会紧张局势。约旦和土耳其

¹⁴ 世界卫生组织，烹饪燃料和技术数据库，可查阅 <https://www.who.int/data/gho/data/themes/air-pollution/cooking-fuel-and-technology-database-by-fuel-category>（2026 年 3 月 30 日访问）。

¹⁵ 国际电信联盟，《衡量数字化发展：2025 年事实与数字》（日内瓦，2025）。

¹⁶ 人居署，《拯救可持续发展目标 11，建设韧性城市化地球》（内罗毕，2023）。

¹⁷ 联合国毒品和犯罪问题办公室和联合国妇女署，《2024 年杀害女性案件》（维也纳，2025）。

¹⁸ 盖洛普，《全球安全报告：动荡时代的世界却更安全了？》（2025）。

¹⁹ 联合国，《2025 年可持续发展目标报告》。

²⁰ 难民署，《2024 年全球趋势报告》（日内瓦，2025）。

²¹ 境内流离失所问题监测中心，《2025 年全球境内流离失所问题报告》（日内瓦，2025）。

等国已开始超越临时人道主义应对措施，将流离失所者纳入国家和市政住房、服务和社会保护范围内；而在伊拉克、阿拉伯叙利亚共和国、也门和巴勒斯坦国等受冲突影响的地区，城市恢复和服务重建工作对于自愿、安全和有尊严地返回家园仍然至关重要。

B. 可持续和包容的城市繁荣与机会

16. 城市是全球经济的引擎，创造了全球 80% 以上的国内生产总值，同时也是就业和创新的枢纽。然而，城市劳动力市场因不平等而日益分裂。工资增长停滞，正规就业未能吸纳大量劳动者，他们只能从事低薪的非正规工作，流离失所者、妇女和年轻人面临巨大的就业障碍，导致许多国家失业率居高不下。

17. 尽管 2019 冠状病毒病（COVID-19）大流行造成冲击，²² 但自 2016 年以来，城市劳动力市场略有改善，但进展仍不均衡。实际工资增长尚未从与大流行有关的损失中恢复过来，许多城市受到住房、交通和服务成本上升以及劳动力市场两极分化加剧的影响。城市内部和城市之间的空间不平等仍然是制约生产力和包容性的主要因素，通勤时间长和公交普及率有限导致劳动力市场参与率下降。尽管加纳和泰国等国在改善非正规劳动者的法律保护、社会保障覆盖范围和工作质量方面取得了进展，但非正规就业仍十分普遍，约占全球非农业工作的 57%。²³

18. 全球青年失业率仍是成年人失业率的三倍多，且青年劳动力参与率持续下降。²⁴ 虽然一些区域的失业性别差距有所缩小，但年轻女性仍远比年轻男性更容易处于既无工作、也无接受教育或培训的状态，而且女性的劳动力参与率依然落后。当共同推进劳工和性别平等改革、托育和城市就业岗位创造时，就会取得进展，日本最近取得的重大进展和瑞典长期取得的进展就证明了这一点。乌干达等国的实例也表明，扩大女童接受中等教育的机会、促进妇女参与城市工业以及加强对妇女主导企业的社会保护和支持可带来诸多惠益。

19. 不同区域的劳动力市场发展轨迹各不相同。在非洲、拉丁美洲和加勒比，高度非正规化限制了包容性和生产力，即使在城市推动国家增长的地方也是如此。在亚洲和太平洋，发展活力依然集中在领先的大都市区，而二级城市则难以跟上步伐。在西亚经社会成员国，就业和复苏与稳定和多元化相关；而欧洲和北美则面临老龄化、技能转型以及领先大都市区与小城市之间差距不断扩大的问题。

20. 各国正在采取数字和绿色产业政策，以刺激新兴部门的发展，这些部门往往以大都市创新集群和工业区为依托。会员国还报告了在数字基础设施、工业园区以及支持中小企业的产学研伙伴关系方面的新投资。在黎巴嫩和尼日利亚等国，创意产业和旅游业通过遗产振兴、文化区和创意集群，为城市复兴和就业提供了支持。然而，除非通过技能和基础设施投资与更广泛的经济联系起来，否则此类举措带来的收益往往仅局限于特定领域。城市化的生

²² ILOSTAT，按城市和农村地区分列的失业率和劳动力参与率数据，可查阅 <https://ilostat.ilo.org/data/>（2026 年 3 月 30 日访问）。

²³ 国际劳工组织，《非正规经济中的女性与男性：统计数据更新》（日内瓦，2023）。

²⁴ 国际劳工组织，《世界就业与社会展望：2025 年趋势》（日内瓦，2025）。

产力惠益不仅取决于增长驱动部门，还取决于城市如何整合土地利用、基础设施和劳动力市场体系，以建立联系并扩大经济机会。

C. 环境可持续和有韧性的城市发展

21. 城市化与环境可持续性之间的联系日益重要。城市是气候行动、生物多样性保护和减少污染的核心；然而，如果缺乏适当的规划和投资，城市会导致环境退化，并使民众面临日益加剧的气候风险。

22. 不同区域的气候变化风险水平和执行能力各不相同。在非洲、亚洲和太平洋部分地区以及拉丁美洲和加勒比的小岛屿和沿海地区，许多城市不仅面临日益加剧的气候和灾害风险，还存在基础设施不足的问题，因此，风险指引型土地使用、升级改造和基本服务对于建立韧性至关重要。与此同时，西亚经社会区域正日益受到极端高温和水资源压力的影响；而欧洲和北美则通过改造和清洁交通来减缓气候变化，但在转型过程中仍然面临公平和负担能力方面的制约。

23. 城市产生的能源相关温室气体排放量占全球总量的70%以上，因此城市对于减缓气候变化不可或缺。²⁵令人鼓舞的是，城市气候行动大幅扩大，代表12亿人口的13800多个城市和地方政府加入了全球气候能源市长盟约。²⁶最近的分析表明，通过投资于可再生能源、能效、绿色建筑和可持续交通，城市主导的行动到2050年每年可减少多达45亿吨的二氧化碳排放量。

24. 城市优先事项日益体现在国家气候政策中。包括精心编写的城市内容在内的国家自主贡献所占比例从2021年提交的贡献中的49%上升至2025年的81%，这反映出日益认识到城市和多层次气候行动的作用。²⁷这一趋势在《联合国气候变化框架公约》的各项进程中也显而易见，包括2025年11月10日至21日在巴西贝伦举行的缔约方会议第三十届会议，在此期间举行的第四次城市化与气候变化部长级会议强调必须将气候承诺与住房政策、土地使用规划以及加强国家以下各级财政相协调，以促进地方落实。

25. 住房部门作为土地消耗和温室气体排放的最大来源之一，应给予特别关注。虽然全球建筑部门的排放量在2019冠状病毒病（COVID-19）大流行期间有所放缓，但随后很快便出现反弹，过去十年间增长了5%，远未达到实现《巴黎协定》目标所需的28%减排幅度。²⁸为此，捷克等国推进了符合欧洲联盟框架的综合城市规划和大规模建筑改造方案。

26. 交通运输仍是城市排放和污染的主要来源，其二氧化碳排放量约占全球总量的五分之一。尽管过去二十年间高收入国家的人均交通排放量略有下降，但这一降幅被新兴经济体交通排放量上升所抵消，导致全球层面的进展有限。²⁹尽管如此，哥斯达黎加和法国的实例表明，对自行车和步行基础设施

²⁵ 国际能源署，《赋能城市能源转型》（巴黎，2024）。

²⁶ 全球气候能源市长盟约，《城市优势：全球城市气候行动——2025年全球市长盟约影响力报告》（2025）。

²⁷ 人居署，《国家自主贡献3.0中的城市内容：COP30全球概览》（内罗毕，2025）。

²⁸ 联合国环境规划署和全球建筑与施工联盟，《2024/2025全球建筑与施工状况报告》（2025）。

²⁹ 气候观察网站，交通部门的历史排放数据，可查阅

<https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions>（2026年3月30日访问）。

施、低排放区和临近性城市规划进行持续投资，可减少汽车使用、改善空气质量并遏制交通排放量的增长。

27. 空气污染仍是城市公共卫生和公平的一个主要挑战，特别是在中亚、南亚和撒哈拉以南非洲，这些地区的细颗粒物浓度在过去十年间持续上升，主要原因在于交通、工业、发电和废物燃烧活动。尽管清洁烹饪燃料和技术的普及率提升了近 10%，但低效炉灶造成的室内空气污染仍然是 21 亿城市居民面临的一大隐患。³⁰ 与此同时，东亚、东南亚和欧洲部分地区通过提高空气质量标准、升级公共交通、扩大监测和开展公共问责，成功改善了空气质量。

28. 在过去二十年间，城市固体废物的产生量估计增加了 30%至 50%，到 2020 年达到约 23 亿吨。³¹ 全球范围内，只有 61%的此类废物被运往受控设施处理；而在撒哈拉以南非洲，这一比例只有 15%，约有 9 亿吨废物未被收集，而是露天倾倒或焚烧。为此，越来越多的国家（如肯尼亚）采取了循环经济法律和政策，以引入或加强生产者延伸责任、扩大再循环和减少塑料垃圾。

29. 与此同时，与气候有关的灾难对适当住房构成威胁。非正规住区和贫民窟尤其脆弱，因为它们往往位于洪泛区、易发生山体滑坡的陡峭山坡或低洼沿海地区等危险地带。城市面临的风险正在迅速上升，过去二十年间，超过 80%的城市气温至少升高了 0.5 摄氏度，且城市地区的洪水风险增长速度快于农村地区。³²

30. 城市高温是一个日益严重的公共风险，城市地区的气温往往比周围农村地区高出几度。2000 年至 2019 年间，估计全球每年约有 50 万人因高温暴露而死亡，³³ 秘书长发布了采取行动应对极端高温的呼吁，敦促保护弱势群体和劳动者并加强高温风险管理。³⁴

31. 尽管城市气候风险不断上升，但气候适应方面的资金仍然严重不足，大部分气候资金继续用于减缓气候变化。缩小气候适应资金缺口需要采取惠及贫困人口的地方主导办法，以增强社区韧性并确保地方政府公平获得资金。

32. 随着气候相关风险加剧，减少灾害风险仍然至关重要。过去十年间，国家一级的减少灾害风险战略增加了一倍多，而类似的地方一级战略现已覆盖报告国 72%的城市。³⁵ 各国的经验，包括古巴的飓风防范、尼泊尔的地震后重建和风险指引型住区规划以及菲律宾的台风和洪水管理，凸显了将减少风

³⁰ 世界卫生组织，空气污染数据门户网站，可查阅

<https://www.who.int/data/gho/data/themes/air-pollution>（2026 年 3 月 30 日访问）。

³¹ 人居署，《拯救可持续发展目标 11，建设韧性城市化地球》（内罗毕，2023）；世界银行，《废物何其多 2.0：全球固体废物管理 2050 年展望》（华盛顿特区，2018）。

³² 人居署，《2024 年世界城市报告：城市与气候行动》。

³³ 世界银行、人居署和联合国环境规划署，《全球南方城市高温管理手册》（华盛顿特区，2025）。

³⁴ 联合国，《秘书长关于采取行动应对极端高温的呼吁》（2024）。

³⁵ 联合国统计司，可持续发展目标指标数据库，指标 13.1.2 和指标 13.1.3，可查阅 <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/>（2026 年 3 月 30 日访问）。

险纳入城市规划的重要性。这些努力得到了“2030年建设具有抗灾能力的城市”等倡议的支持，³⁶ 该倡议目前有近2 000个城市参与。

33. 城市生物多样性、绿地和基于自然的解决方案在韧性和福祉方面发挥着关键作用。然而，过去三十年间，人均城市绿地面积从67平方米减少到仅30平方米，其中撒哈拉以南非洲以及南亚和东南亚的减少幅度最为显著。³⁷ 为此，阿曼等国推进了城市绿化和植树举措；而斐济等易受气候影响的小岛屿发展中国家则将绿色和蓝色缓冲区与沿海适应、韧性基础设施相结合，并在必要时有计划地从高风险地区搬迁。在规模上，中国的“海绵城市”办法展示了如何将基于自然的解决方案纳入城市规划，以管理洪水风险并增强气候韧性；而在斯威士兰，基于指标的绿色规划助力将韧性目标转化为地方投资决定。

三、有效执行

A. 构建治理结构并建立支持框架

34. 在过去十年间，多层次城市治理办法日益得到采用，取代了分散的部门化安排，这与《新城市议程》第29段相一致。芬兰等许多国家报告在治理权力下放方面取得了进展，同时国家政府与地方政府之间建立了更明确的问责和绩效框架；而马里等其他国家则强调了为加强市政机构和维持城市层面的服务交付所作的努力。与此同时，地方和区域政府在土地使用规划、服务交付和气候行动等领域承担了更广泛的责任。³⁸

35. 然而，地方治理责任的扩大并未伴随相应的财政自主权。《塞维利亚承诺》重申了酌情加强国家以下各级财政的重要性，包括为此增强地方和区域主管部门的技能、技术和人力资源能力。然而，经合组织国家的财政权力下放基本停滞不前，地方政府仍然严重依赖政府间转移支付，且自有来源收入有限。³⁹ 尽管如此，喀麦隆、德国和乌克兰的经验表明，法律改革、可预测的政府间转移和地方能力建设能够加强国家优先事项与地方交付之间的一致性。

36. 国家城市政策已被广泛认为是城市治理的关键工具。截至2024年，约有160个国家已采取或正在制定城市政策框架，或将其纳入国家发展战略，并日益关注气候韧性、区域不平等和经济转型问题。自2014年以来，人居署、城市联盟和经合组织向超过68个国家和国家以下各级政府提供了编制城市政策方面的支持。⁴⁰

37. 超越市政边界的城市治理越来越多地通过大都市主管部门、市际合作和区域协调机制来进行。埃及和南非的实例凸显了法定大都市主管部门在协调

³⁶ 联合国减少灾害风险办公室，《2030年建设具有抗灾能力的城市》参与城市，可查阅<https://mcr2030.undrr.org/>（2026年3月30日访问）。

³⁷ 人居署，《2024年世界城市报告：城市与气候行动》。

³⁸ 经合组织，《让权力下放发挥作用：政策制定者手册》（巴黎，2019）；经合组织，《气候行动和韧性的地域性办法：政策要点》（巴黎，2023）；联合国经济和社会事务部，《非洲多层次政府与可持续发展目标本地化》（2025）。

³⁹ 经合组织，经合组织财政权力下放数据库，可查阅<https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-fiscal-decentralisation-database.html>（2026年3月30日访问）。

⁴⁰ 人居署和经合组织，《2024年全球国家城市政策状况》（内罗毕，2024）。

各市政规划和服务交付方面的作用，而跨境合作框架则说明了正规化的机构安排能够加强跨辖区共享城市职能方面的协调。

38. 人们日益认识到，参与式治理机制（包括参与式规划和预算编制）对于有效、负责任和包容的城市决策至关重要，多米尼加共和国、突尼斯和津巴布韦等国在此方面取得了显著进展。然而，在 2024 年的调查中，只有 19% 的城市表现出民间社会积极参与城市规划，而 64% 的城市则表现出参与度低、参与度极低或完全没有参与。

39. 在区域、国家和地方各级，城市论坛和国家人居委员会已成为确保在城市政策制定和执行过程中反映不同声音的日益重要的机制。自 2018 年以来，30 多个国家召开了国家城市论坛，作为联系国家和地方政府、发展伙伴、民间社会和学术界的经常性制度化平台。2025 年人居署对 120 个利益攸关方进行的一项调查的结果表明，虽然这些平台受到重视，但在执行《新城市议程》方面的实际影响力仍然有限，这表明在提升质量和增强包容性方面仍有提升空间。

40. 区域框架和平台还有助于将《新城市议程》转化为针对具体情况的行动，并加强各级政府的协调一致。主要实例包括：非洲执行《新城市议程》协调框架和非洲城市论坛；亚太城市论坛；2030 年阿拉伯住房和可持续城市发展战略；欧洲联盟城市议程和 2030 年地域议程；拉丁美洲和加勒比执行《新城市议程》的区域行动计划以及拉丁美洲和加勒比住房和城市发展部长和高级别主管部门论坛。

B. 规划和管理城市空间发展

41. 自 2016 年以来，城市土地消耗速度继续超过人口增长速度，尽管增速较前几十年有所放缓，⁴¹ 这导致城市不断扩张，伴随着基础设施和服务成本上升，排放量增加，且对城市周边土地和生态系统的压力日益增加。相较之下，撒哈拉以南非洲的大多数城市人口密度有所增加，这可能表明土地利用效率有所提升，但也可能意味着在基础设施落后的地方，拥挤和非正规状况日益加剧。

42. 管理良好、规划得当的城市化可利用城市增长来推进包容性、韧性和低碳式发展。近年来，特别是自 2019 冠状病毒病（COVID-19）大流行以来，对紧凑型、连通型和邻近性社区的关注度日益提升，但落实情况仍不均衡，往往不足以在大范围内影响城市形态。虽然一些城市扩大了绿色和优质公共空间，但还需作出更多努力来解决全球城市绿地平均比例下降的问题，并加强公交导向式发展。

43. 分区改革和混合用途开发已成为推动更加紧凑、更加包容的城市增长的关键因素；然而，过时的分区法规、有限的执行能力以及住房、交通和土地使用规划之间的协调不力，制约了负担能力和包容性。莱索托和斯洛伐克等国的经验突出表明，渐进式规划改革、增加配套完善的土地和更紧凑的混合用途开发有助于管理城市增长并降低无序扩张的长期成本。

44. 城市复兴作为应对空间不平等和振兴城市地区的工具也愈加受到关注。马耳他和罗马尼亚等国已推进了基于区域的复兴，这表明褐色地带再开发以及紧凑、土地高效利用战略可适应各种城市环境。

⁴¹ 联合国，《2025 年世界城市化前景：成果摘要》。

45. 尽管国家城市政策得到广泛采用，但将政策承诺转化为空间规划协调、基础设施投资和可持续土地利用成果仍然是一项挑战。国家城市政策、国家发展计划和市政规划工具之间的差距依然存在，而地方能力不足、机构任务分散和监测框架有限仍然是主要障碍。

C. 为执行《新城市议程》融资

46. 充足且可预测的资金仍然是执行《新城市议程》的主要制约因素之一。虽然住房、基础设施和基本服务方面的投资需求持续增长，但在许多情况下，财政压力却持续加剧，阻碍了优先考虑低收入人群的负担能力、包容性和获取机会的惠及贫困人口的融资办法的实施。2019 冠状病毒病（COVID-19）大流行爆发后，随之而来的是通胀压力、偿债成本上升和收入受限，这都给社会服务和基础设施带来了额外的压力。

47. 土地和财产税、开发费和改善市政状况的征税等基于土地的融资对于增加当地产生的资源以及为服务、基础设施和住房供资至关重要。沙特阿拉伯对未开发土地和空置房地产税制的改革将收费与房产评估价值挂钩，这表明更完善的土地登记和估值做法可支撑有效的土地融资；而布基纳法索和索马里的改革则突出表明，加强土地和房产登记与管理可为土地融资备选方案奠定体制基础。

48. 各国也在实现住房融资方式多元化，不再局限于直接的公共供给，而是将监管改革与基于绩效的财政激励措施相结合，并建立框架以撬动公共和私人投资。巴林的政府土地开发权方案表明，国家住房方案可撬动公共土地和私人开发商资金来加速住房交付并推进实现负担能力目标；而阿尔及利亚则凸显了在公共资源紧张的情况下，多元化住房融资可维持大规模交付。

49. 过去十年间，在多边开发银行、双边提供者、气候基金和所动员的私人资金的推动下，与气候有关的城市投资迅速增长，但中低收入国家的城市所获得的全球气候资金份额仍然微乎其微。⁴² 资金获取通常需通过国家政府进行协调，且资金仍分散在缓解、适应和发展目标之间，这凸显了需要更具整合性的融资来协调气候、城市和地方行动。

50. 城市在获取可持续资金方面依然面临重大障碍，包括项目筹备能力薄弱、风险感知较高和信贷信誉有限，限制了获取长期资本的机会。加强地方收入调动仍然至关重要，包括通过改善税收管理、数字化、合规和渐进式改革来扩大自有来源收入。

D. 加强促进可持续城市化的能力

51. 在财政条件收紧和执行需求日益增长的情况下，能力发展再次成为推进可持续城市化的关键杠杆。各区域的会员国报告称，与缺乏政策框架相比，体制能力不足对进展的制约更大。技能制约，而非政策意图不足，仍是有效城市规划、服务交付和投资筹备的重大障碍。⁴³ 这种差距在二级城市和中等城市最为严重，而当前的城市增长大部分来自这些城市。

52. 数据能力差距依然限制循证决策。虽然一些城市指标的报告有所扩大，包括几个国家在衡量无家可归状况方面取得的进展，但在提供分类详细、及

⁴² 气候政策倡议，《2025 年全球气候资金概况》（2025）。

⁴³ 人居署和经合组织，《2024 年全球国家城市政策状况》。

时且可比的的城市数据方面仍存在巨大差距。最近对住户调查和地理空间数据系统的国际发展援助减少，带来了进一步的风险。弥合这些差距需要持续的投资和更强大的全球联盟。

53. 伙伴关系和数字创新在加强能力方面发挥着愈加重要的作用。人居署建立的全球城市数据联盟等多利益攸关方伙伴关系正在支持数据共享、同行学习和良好做法的传播，而地理空间技术、遥感和人工智能的进步为以更低成本改善城市数据收集和分析提供了新的机遇。

E. 利用数字技术支持可持续城市发展

54. 数字技术对于城市规划、管理和治理以及居民获取服务、教育和经济机会变得愈加重要。许多政府都扩大了数字服务交付、远程工作工具和数据驱动管理，特别是自 2019 冠状病毒病（COVID-19）大流行以来。城市也越来越多地使用地理空间和气候数据平台获取信息，从而为风险绘图、预警和韧性规划提供依据。

55. 过去十年间存在的一个关键挑战是确保数字化转型具有包容性且以权利为基础，而非由技术主导。国家内部和国家之间持续存在的数字鸿沟依然影响着谁能从数字服务中受益，而许多地方政府在法律框架、数字基础设施、技能、资金和数据能力以及有意义的社区参与方面面临诸多制约。

56. 为此，以人为本的智慧城市方法受到重视，其强调技术在促进包容性、可持续性和共同繁荣方面的作用。这种办法优先考虑公平获取、参与式设计和使用保障措施来管理风险，包括隐私、数据保护、网络安全和负责任地使用人工智能，这符合《全球数字契约》的各项原则和承诺。博茨瓦纳、科威特、马来西亚和大韩民国的经验表明，数字政府和国家智慧城市框架能够支持更具包容性、更加以人为本的数字化转型。

四、适当住房是未来十年城市转型的催化剂

57. 尊重、保护和实现适当住房权是加快执行《新城市议程》的核心。住房是实现可持续发展目标的加速器，推动在韧性、气候、健康、经济和公平等方面取得进展。然而，尽管土地和住房具有系统性和多层面的重要性，但其社会功能却常常被忽视，住房往往被视为一种商品或金融资产，而非对减贫、韧性和可持续发展至关重要的公共产品。

58. 超过三分之二的国家现已采取国家住房政策，其中负担能力是最常被关注的问题。住房和无家可归问题在许多国家的选举辩论中日益受到关注，特别是在欧洲和北美，从而推动设立专门的住房部门和作出新的体制安排。这一新的优先事项也反映在人居署 2026–2029 年期间战略计划中，其中会员国要求人居署优先考虑适当住房、土地和基本服务的获取问题，包括通过改造非正规住区。

59. 针对贫民窟和非正规住区的变革行动对于加快执行《新城市议程》具有特别的潜力。大规模的综合性升级不仅能同时提升住房权保障、服务获取、气候韧性、公共卫生、安全和生计水平，还能减少空间不平等并防止非正规性现象进一步加剧。当此类干预措施根植于包容性规划、社区参与和增量投

资时，便能产生超越住房范畴的乘数效应，从而增强社会凝聚力、促进当地经济活动并改善全市范围内的环境成果。⁴⁴

60. 住房问题也日益被视为是一个需要加强国际合作的领域，包括通过《未来契约》、《多哈政治宣言》以及妇女地位委员会第六十九届会议、第四次发展筹资问题国际会议和联合国气候变化框架公约缔约方会议第三十届会议上的对话。

61. 重要的是，这一认识也反映在 2023 年设立的人人享有适当住房问题不限成员名额政府间专家工作组上，该工作组汇聚了会员国和各国专家，旨在推进政策对话、分享经验、就关键住房政策领域制定建议，⁴⁵ 并改进对关键住房挑战的衡量。

五、《新城市议程》本地化：增强地方和区域政府的加速落实能力

62. 《新城市议程》的有效执行与其本地化密不可分，因为城市和区域正是将其承诺转化为切实成果的地方。2016 年以来的经验不仅凸显了地方和区域政府在推进执行工作中的核心作用，同时也表明要通过地方行动实现全球发展目标，先决条件是需要具备足够的执行能力、多层次治理并加强地方机构建设。

63. 自愿地方评估已成为可持续发展目标本地化和加快实现进程的核心工具。截至 2025 年底，近 300 个城市和国家以下各级政府已发布自愿地方评估，这些评估已从报告工具演变成一种机制，旨在使地方行动与国家优先事项和全球框架保持一致、纳入气候和公平考虑因素并加强各级政府间的一致性和问责制。

64. 地方和区域政府也越来越多地通过城市网络和集体平台来影响全球政策进程，为全球规范和执行工作贡献地方经验。此类参与已从倡导转向政策共同制定、指导意见制定和同行学习，从而使地方做法能够为全球框架提供参考并加速大规模执行。秘书长根据《未来契约》行动 55 (e)编写了关于如何与地方和区域当局协力推进《2030 年可持续发展议程》，特别是实现可持续发展目标本地化的建议的报告，⁴⁶ 其中强调了实现更具系统性和结构性参与的互补且相辅相成的备选方案，包括加强联合国系统内的体制机制。

65. 本地化仍依赖于多层面的协调一致，以及解决体制清晰度和财政权力下放方面长期存在的差距。对于联合国系统的协调，“地方 2030”联盟等平台发挥了重要作用，包括将地方和地区政府与国家主管部门和合作伙伴联系起来、支持实施和监测，并将全球承诺转化为可衡量的实地影响。

六、通过人居署和伙伴关系加强联合国系统对未来十年的支持

66. 联合国系统迫切需要作出协调一致的努力，将全球住房和城市承诺转化为基于地点的行动。在此背景下，人居署在其任务范围内，作为可持续城市化和人类住区的协调中心，通过循证指导、能力发展、业务支持和利益攸关

⁴⁴ [HSP/OEWG-H.2025/INF/4](#)。

⁴⁵ [HSP/OEWG-H.2025/2](#)。

⁴⁶ [A/79/968](#)。

方动员来加快行动步伐，正如《新城市议程》第 128、129、165 和 171 段所强调的那样。利益攸关方的参与至关重要，世界城市论坛是对话、伙伴关系和知识交流的全球性召集平台。

67. 整个联合国系统的有效协调对于减少分散化和协调交付仍然至关重要。全系统可持续城市发展战略为机构间协作提供了框架，而联合国 80 周年倡议下的改革进一步强调了区域和国家层面的一致性和注重成果的支持，包括加强与国际金融机构的协作。

68. 加强执行工作还取决于改进城市数据系统和联盟，包括通过全球城市监测框架和全球城市数据联盟来实现；这些联盟支持城市、各国统计局、发展伙伴、国际组织和研究机构之间的协作，以改进城市数据、方法以及对可持续发展目标 11 和《新城市议程》的监测。

七、 建议

69. 秘书长关于《新城市议程》执行进展情况的 2018 年和 2022 年四年期报告⁴⁷中所提建议的落实情况，仍然参差不齐且不全面。在以下方面取得的进展最为显著：采取国家城市和住房政策、协调城市数据和报告方法、扩大利益攸关方参与平台，以及日益认识到城市是实现全球发展目标的关键行为体。与此同时，在地方执行能力、可预测的融资、多层次协调、城市数据细分以及将政策承诺转化为持续投资和可衡量影响等方面仍然存在差距，特别是在快速城市化、受危机影响和资源有限的背景下。

70. 为在今后十年内，特别是在 2030 年下一份四年期报告提交之前的时期进一步加快执行《新城市议程》，并根据《未来契约》的规定，建议采取以下关键行动：

(a) 鼓励会员国将管理良好、规划得当的城市化视为推动社会包容、经济生产力和环境可持续性的强大动力，包括为 2027 年可持续发展目标峰会和 2030 年后议程作准备。敦促会员国制定国家城市政策并设立国家人居委员会作为国家一级的协调和问责机制，解决住房、土地、基本服务和非正规住区问题，并将国家城市论坛和《新城市议程》审查用作相互促进的协调与问责平台。

(b) 敦促会员国采取并执行优先考虑处境脆弱者和低收入群体（特别是生活在非正规住区的人和无家可归者或面临无家可归风险者）的住房政策。此类政策应通过综合性、有时限的国家住房加速方案来实施，此类方案应支持渐进式和就地办法，帮助防止驱逐，推动一系列住房备选方案和交付方法，并辅之以相应的投资和有利的法律、行政和规划框架。

(c) 为逐步实现享有适当住房的人权并发挥其作为可持续发展目标加速器的作用，敦促会员国将住房问题纳入国家发展议程的优先事项，并将人人享有适当住房问题不限成员名额政府间专家工作组的建议纳入《新城市议程》的执行。进一步鼓励会员国加强对工作组及其后续行动的支持，包括提供可预测的资金以及技术和实物捐助，并加强住房和城市发展区域政府间平台。

⁴⁷ A/76/639-E/2022/10。

(d) 鼓励会员国针对无家可归这一在发达国家和发展中国家均日益严峻的全球发展挑战，根据秘书长 2025 年无家可归问题报告⁴⁸中所提建议，采取协调一致的应对措施，以加强预防和缓解工作。

(e) 敦促会员国根据《塞维利亚承诺》加强创新和可持续的融资框架和工具，包括国家以下各级融资。这些框架和工具应加强市政财政和地方财政系统，并更好地将城市规划与基于土地的融资相结合。鼓励多边金融机构、区域开发银行、发展融资机构和合作机构为实现适当住房和可持续城市化扩大获取有效国际融资的机会。

(f) 回顾地方和区域政府不可或缺的作用以及《未来契约》行动 55 (e)，鼓励会员国和联合国系统加强与地方和区域主管部门的结构性合作，以推进《2030 年议程》，特别是通过可持续发展目标本地化。这包括加强参与政府间进程的现有体制机制，包括将经济及社会理事会主持下的地方和区域政府论坛制度化，并可能与市长论坛建立联系；承认地方和区域政府自发组织的群体对可持续发展的贡献，这符合大会第 67/290 号决议确立的经济及社会理事会模式；振兴联合国地方当局咨询委员会，使其在联合国系统层面履行咨询职能，以支持按照 A/79/968 号文件概述的方式执行《2030 年议程》和《新城市议程》。A/79/968 号文件中所载的各种备选方案相辅相成、相互促进，整合起来，为整个联合国系统的结构性参与提供了连贯一致的办法。会员国还可考虑其他备选方案，包括在大会主持下召开地方和区域政府及主管部门年度听证会，以及通过联合国国家工作队和报告进程加强参与。

(g) 鉴于持续存在城市数据差距，敦促会员国利用全球城市监测框架加强国家和地方的统计系统。还鼓励会员国根据《全球数字契约》的人权原则，利用地理空间数据、对地观测和人工智能等新兴数字技术，并通过全球城市数据联盟等举措开展协作，以改善分类统计的住房和城市时间序列数据的生成、及时性和可比性。

(h) 认识到气候和自然行动愈加依赖于有效的地方交付，敦促会员国将其国家自主贡献以及国家生物多样性战略和行动计划中的城市内容转化为具体的城市行动。还鼓励会员国在相关全球进程中高度关注可持续城市化和多层次治理，包括通过根据 HSP/HA.2/Res.5 决议在联合国气候变化框架公约缔约方会议届会上召集的关于城市化和气候变化的部长级会议，以推动加快执行《巴黎协定》、昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架和《新城市议程》的环境层面。

(i) 认识到被迫流离失所和城市危机的规模和持续时间日益扩大，鼓励会员国和联合国系统各实体将难民、境内流离失所者和无国籍人纳入国家系统，并将解决流离失所问题的可持续方案纳入城市和地域发展战略、规划和融资，重点关注住房、土地和基本服务以及加强自力更生能力。还鼓励会员国和联合国系统各实体扩大人类住区办法，支持在受流离失所影响的情况下与东道社区实现社会、经济和地域融合，并确保财政转移支付使地方政府能够提供加强社会凝聚力和尊重人权的解决方案。

(j) 呼吁各会员国在现有资源范围内，加强并重申人居署作为联合国系统内适当住房和可持续城市发展协调中心的作用和专长，包括按照联合国 80 周年倡议的目标，加强区域和国家层面的全系统协调，并加强与国际金融

⁴⁸ A/80/316。

机构的协作。这还包括将“地方 2030”联盟提升为本地化和多层次治理的全系统支柱。此外，鼓励会员国确保为人居署提供可预测且可持续的资源，以便其能够提供规范领导和业务支持，并在支持执行《新城市议程》方面发挥召集作用，包括在 2030 年以后。

(k) 根据内部监督事务厅的评价，⁴⁹ 请联合国系统各实体再次强调联合国全系统可持续城市发展战略，⁵⁰ 并提高整个联合国系统的一致性；加强地域治理和交付，作为实现《2030 年议程》本地化和执行《未来契约》、《塞维利亚承诺》和《多哈政治宣言》的跨领域办法；更新相关战略，以加强在发展、人道主义和建设和平三大支柱各层级之间关于住房和可持续城市化的协调一致，从而支持联合国改革。

(l) 鼓励会员国在世界城市论坛现有任务范围内，将其用作《新城市议程》后续行动和多利益攸关方参与的全球平台，使其成为一个以行动为导向的包容性平台，通过同行学习、建立伙伴关系和定期评估（包括与青年和子孙后代开展此类工作），并根据《未来契约》和《子孙后代问题宣言》推进执行工作。

⁴⁹ 内部监督事务厅，“人居署 2020–2025 年期间战略计划的中期评价”（2024 年 4 月 8 日）。

⁵⁰ [CEB/2019/1/Add.5](#)。