

城市与 区域规划 国际准则

INTERNATIONAL GUIDELINES ON URBAN AND TERRITORIAL PLANNING
CHINESE VERSION

联合国  人居署
实现城市更美好的前景

城市与区域规划国际准则

2015年在内罗毕由联合国人居署出版

版权©联合国人类住区规划署 2015

版权所有

联合国人类住区规划署(联合国人居署)

地址: P. O. Box 30030, 00100 Nairobi GPO KENYA

电话: 254-020-7623120 (总办公室)

www.unhabitat.org

政府资金贡献与支持: 日本, 法国, 挪威, 南非, 瑞典

HS编码: HS/027/16C

声明

此出版物中采用的名称和陈述的材料, 凡涉及到任何国家、领土、城市或地区、其当局机构的法律地位, 或关于其边界的划定界限, 均不代表联合国秘书处的任何观点。

此出版物并不反映联合国人类住区规划署、城市联盟、联合国及其成员国的观点。

注明来源出处后, 此出版物部分章节可复制使用, 无需授权。

城市与 区域规划 国际准则

INTERNATIONAL GUIDELINES ON URBAN AND TERRITORIAL PLANNING
CHINESE VERSION

联合国  人居署

前言

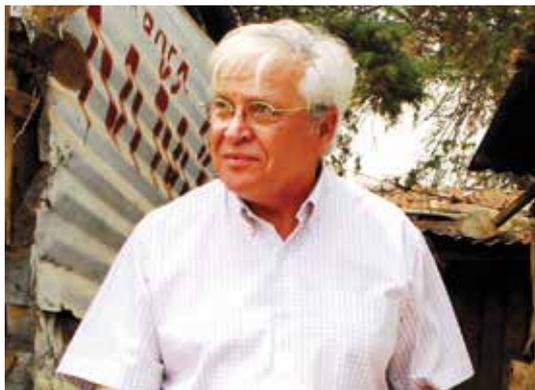
当今世界，城镇化率已经跨越了50%的门槛。未来更加明确地属于城市。城镇化正在加速，尤其在发展中国家，挑战与机遇并存。

人口集聚显著提升了城市和区域的规模经济效应，但同时也产生了成本和外部性，例如噪音、拥堵和污染等。气候变化、资源枯竭等全球性的挑战在不同地区以不同方式影响着人类，急需新的解决办法。

为了应对这些挑战，全球各地都在尝试实施不同的规划方法。《城市 and 区域国际准则》（简称《准则》）旨在填补关键空白，为各个区域、国家和地方提供一个有用的参考框架，可以因地制宜地采用。

《准则》是对人居署理事会第24/3号决议的回应。《准则》广泛征询了意见，汲取了经验。《准则》在综合的规划过程中提出了12条原理，旨在指导决策者制定和修订政策、规划、设计。

2015年4月23日，《准则》经人居署理事会第25/6号决议通过。此外，在合适的地方，决议呼吁“国际金融机构、开发机构和人居署一同协助会员国，因地制宜地使用、修订准则，并且开发出工具和监控指标。”



本报告的导言列出了《城市与区域规划国际准则》的目标、定义和范围、背景和理由陈述，还概述了该准则的成型过程，包括起草、定稿及最终由联合国人类住区规划署（人居署）理事会通过。

《准则》旨在补充《关于权力下放和加强地方政府的国际准则（2007年）》以及《关于人人享有基本服务的国际准则（2009年）》。这两份文件已经联合国人居署理事会审议通过，并被许多国家作为参考。此外，《准则》旨在支持即将到来的《2015年后的可持续发展议程》以及将于2016年举行的第三次联合国住房与可持续城市发展会议（人居三）。

《准则》涉及各种使用者：国家政府、地方政府、民间社会组织与行业协会、专业技术人员与学会。《准则》强调这些主体在人类居住环境的形态和功能方面的作用。我衷心希望《准则》能够为全球建设更紧凑，更包容，更互通互联的城市和区域提供启发和指导。



华安·克洛斯博士
联合国人居署执行主任

目录

I.	目标.....	VI
A.	目标	1
B.	定义和范围.....	2
C.	背景和理由.....	4
D.	制定进程	5
II.	城市与区域规划国际准则	7
A.	城市政策和治理	8
B.	可持续发展的城市与区域规划.....	13
	B1. 城市与区域规划与社会发展.....	14
	B2. 城市与区域规划与可持续经济增长.....	17
	B3. 城市与区域规划与环境.....	20
C.	城市与区域规划的要素.....	23
D.	城市与区域规划的实施和监测	27

I

导言

A. 目标

自1950年以来，世界已经发生了巨大变化。城市人口从1950年的7.46亿（占全球人口的29.6%）增长到2000年的28.5亿（占全球人口的46.6%），2015年将达到39.6亿（占全球人口的54%），预计到2030年将达到50.6亿（占全球人口的60%）。为应对这一变化，该《城市与区域规划国际准则》（以下简称准则）旨在为改善全球政策、规划、设计和实施进程，搭建一个框架，推动建设布局更紧凑、社会更包容、更加融合和相互连通的城市和区域，促进城市可持续发展，提升对气候变化的抵御能力。

《准则》的核心目标如下：

- 制定一个普遍适用的参考框架，指导全球的城市政策改革；
- 从各国和各地区的经验中总结出普遍原则，支持制定适用于不同情况和尺度范围的各种规划方法；
- 与其他促进城市可持续发展的国际准则相互补充和衔接；
- 提升城市和区域议题在国家、区域和地方政府发展议程中的地位。

巴黎俯瞰, 法国 © Flickr/Mortimer62



B. 定义和范围

城市与区域规划是一个决策过程，它通过制定各种空间愿景、战略和方案，运用一系列政策原理、政策工具、体制机制、参与和管治程序，实现经济、社会、文化和环境的目标。

城市与区域规划具有促进经济发展的基本功能。作为一种重塑城市和区域形态和功能的手段，规划能够培育本土经济的增长、促进繁荣和就业，同时也是应对最脆弱、最边缘化或无法充分享受服务的群体需求的有力工具。

《准则》将推广城市与区域规划的关键原理和建议，帮助所有国家和城市，有效地引导城市人口变化——无论是增长、停滞，还是减少，改善现有及新城市住区的生活质量。根据权利行使的基层原则¹和各国的具体治理安排，应在以下各个尺度层面的空间规划中使用本《准则》：

- 跨（国）境层面。跨（国）境区域战略能够直接引导投资，应对气候变化和能源效率等全球性问题，推动跨境区域内的城市地区整合扩展，降低自然灾害的风险，改善共有自然资源的可持续管理；
- 国家层面。国家规划能够利用现有及规划中的经济支柱和大型基础设施，以便支撑、构建和平衡包括城市走廊、江河流域在内的城镇体系，从而完全释放其经济潜力；

- 城市区域和大都市层面。区域规划可以提升区域的规模经济和集聚经济效应，提高生产力和繁荣程度，加强城乡联系和适应气候变化影响的能力，降低灾害风险和能耗强度，应对社会 and 空间不平等问题，以及促进增长地区和衰落地区的地域融合和互补；
- 城市层面。城市发展战略和综合发展规划有助于对投资决定进行优先排序，鼓励彼此割离的城市地区之间协同互动。土地利用规划有助于保护环境敏感地区，加强土地市场监管。城市扩展规划和填充式规划有助于最大程度地降低交通和服务供应成本，优化土地的利用，支持城市开放空间的保护和布局。城市提升和更新改造规划有助于提高居住和经济密度，促进社区的社会融合；
- 社区层面。街道开发和公共空间规划布局有助于提高城市质量、社会凝聚力和包容性，改善对当地资源的保护。通过推动社区参与公共空间和公共服务等城市公共品的管理，参与式规划和参与式预算有助于减少空间隔离，改善改善空间连通性，提升社会安全和抵御能力，促进地方民主，提高社会责任感。

1 又称辅助性原则，或简称权力下放原则，指下级或地方部门能够有效履行的职能更适合交给这些部门而非中央政府行使。译著。

目前，在许多国家已经有很多不同种类的城市与区域规划方法和实践：包括全市战略规划、总体规划、社区规划、土地利用规划等。这些方法和实践会对城市形态和功能产生影响，并通过各种不同方式得以实现；即使未实施的规划，也会对现实世界产生影响，例如成为可持续变革的障碍。规划方法的范围很广泛，包括自上而下和自下而上的方法，面对各种特定情况，它们得到不同程度的结合使用，并演变成系列方法。

无论采用何种方法，一个规划的成功实施，需要强大的政治意愿、所有相关利益相关方参与的恰当的伙伴关系，以及三个关键的促成因素：

- **透明且可执行的法律框架。**应强调建立规章制度体系，为城市发展提供一个稳定且可预测的长期法律框架。应特别关注问责制、可实施性和法律框架必要的强制执行能力；
- **健全且灵活的城市规划和设计。**公共空间设计是创造城市价值的主要因素之一，应特别关注公共空间的设计，通过提供合理的街道形式和道路连通性，配置开放空间，此外，明确可建设街区和地块的布局，包括适当的紧凑度和建成区的混合经济功能，也同样重要，这样可以减少交通需求和服务供应的人均成本。最后，公共空间设计应促进社会融合互动，提升城市的文化内涵；

- **可负担且具有成本效益的财政计划。**一个城市规划的成功实施，取决于其良好的财政基础，包括启动公共投资，以产生经济 and 财政效益，并覆盖运行成本的能力。政府的财务方案应包括实事求是的收入计划，包括所有利益相关方共享城市价值，以及能满足规划要求的支出计划。

上述三个要素应达成平衡，以确保在城市工作方面取得积极且可实现成果。这必将带来不断增强的跨部门合力、成果导向的伙伴关系，以及简化有效的工作程序。

C. 背景和理由

《城市与区域规划国际准则》将为人居署理事会之前通过的两套准则的实施提供支撑：

- 《关于权力下放和加强地方主管部门的国际准则（2007年）》旨在促进国家层面的政策和体制发展及改革，以便为地方主管部门赋权，改善城市治理。²该准则以政策为导向，已被许多国家参考使用。
- 《关于使所有人都能获得基本服务的国际准则（2009年）》则为城市层面改善基本服务供应的伙伴关系提供了有力的框架。

³该准则以过程为导向，各国依据自己的国情进行了适当调整。《城市与区域规划国际准则》采取强有力的跨部门和多层级方法，为以上两套准则的实施提供了契机。健全的城市与区域规划，是加强地方政府力量、促进基本服务提供的一条切实途径。《城市与区域规划国际准则》是一个全球通用的框架，是一份集城市政策原理（为什么要规划？）、管理进程（如何规划？）以及技术产品（城市与区域规划内容）三个层面于一体的参考文件。该《准则》还将促进各国政府、地方主管部门和其他合作伙伴，在考虑各国现实国情的前提下，开展各种合作和经验交流。

在2013年4月19日第24/3号决议中，理事会要求人居署与常驻代表委员会磋商，制定《城市与区域规划国际准则》，并将《准则》草案提交理事会第二十五次会议批准。

本报告即为对该要求的回应，将向各成员国推荐一套规划建设可持续城市和城市住区的综合方法，具体途径包括支持地方主管部门、提高公众认识，促进城市居民（包括贫民）参与决策过程⁴。

《准则》以国际公认的原理、不同国家和地区及地方的经验为基础，考虑到各国现有的具体方法、愿景、模式和工具，将成为全球范围内倡导健全的城市与区域规划的重要工具，并将成为指导城市政策改革的广泛框架。

各国政府、地方主管部门及其合作伙伴，将根据各国和各地的具体情况，对该《准则》进行适当调整，制定和实施反映其自身机构设置和能力状况，应对其城市与区域方面的特定挑战的国家准则。此外，该《准则》还可成为国家和地方政府手中有效的指南和监测工具，帮助其依据该《准则》所确定的核心原则，实现可持续规划和合理实施。

2 经理事会2007年4月20日第21/3号决议批准。

3 经理事会2009年4月3日第22/8号决议批准。

4 2012年7月27日联合国大会第六十六届会议大会第66/288号决议《我们希望的未来》附件第135段。

D. 制定进程

根据第24/3号决议，人居署成立了一个专家组，就《准则》的结构、内容和措辞向秘书处提供意见。该专家组的成员地域分布平衡，以反映全球各区域的经验和做法。他们由其各自国家政府和重要伙伴提名，尤其是代表了地方主管部门（城市和地方政府联合会）和专业规划人员团体（国际城市与区域规划师学会）。同时还咨询了相关国际组织（世界银行、联合国区域发展中心、经济合作与发展组织）。

专家组一共召开了三次会议。第一次会议于2013年10月24日至25日在巴黎举行，与会者通过了《准则》的结构，并制定了一份《准则》草案初稿。第二次会议于2014年4月10日在哥伦比亚麦德林第七届世界城市论坛期间举行，会议吸纳了更多国家的经验，讨论了第一次会议后出现的不同观点，还将各地记录下来的教训纳入《准则》草案。会上形成了《准则》草案的修订版，并决定将各地的范例列为附件，作为对本《准则》的补充。第三次即最后一次专家组会议于2014年11月11日至12日在日本福冈市举行。会上形成了《准则》的终稿，提交给理事会第二十五次会议审议。

此外，在2014年4月的世界城市论坛、经济及社会理事会2014年5月29日在纽约召开的关于可持续城市化的首次联合小组会议、2014年11月3日至5日在首尔举行的第五届亚太住房与城市发展部长级会议、“人居III”大会筹备委员会第二次会议、2015年4月14日至23日在内罗毕举行的人居署理事会第二十五次会议，以及其他一些场合，还专门咨询了人居署区域办事处、联合国机构和其他伙伴团体。

2015年4月23日，人居署理事会25/6号决议批准了《城市与区域规划国际准则》，要求国际金融机构、开发机构和人居署，协助相关成员国采用本《准则》，使其适应本国、本区域的基本情况，必要时采取一定的措施，制定监测指标体系。根据决议的精神，还编制了案例研究和优秀实践介绍，进一步解释有效的城市与区域规划的基本条件、面临的挑战以及产生的效益⁵。为了更好地支撑该《准则》的应用过程（这是必须监测和记录的），还必须另外设计专门的工具，以便反馈给人居署的两年工作计划。人居署还将邀请各国政府和相关伙伴，对于本《准则》的实施情况进行反馈。

该《准则》的编制工作与以下工作同步进行：预定于2015年9月完成的2015年后发展议程的拟定工作，预定于2015年12月举行的联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十一届会议的筹备进程，以及预定于2016年10月举行的第三次联合国住房与可持续城市发展会议（人居III）的筹备进程。因此，在适当情况下，《准则》的内容可为上述进程的成果文件提供信息和资料。

5 参见国际城市和区域规划准则：创意实践案例合集。

接下来的章节包含提交人居署理事会审议批准的《城市与土地规划的国际准则》。《准则》的结构源自联合国机构分解可持续发展议程的通用方法。前两节介绍该议程相互关联的各个方面，即治理，城市与区域规划的社会、经济和环境维度，后两节介绍城市与区域规划的要素及其实施。各节均从关键的基本原理谈起，然后提出一系列以行动为导向的建议。

应强调指出，这些大都是原则性的建议，旨在为评估城市与区域规划框架提供灵感来源。各国政府、地方主管部门、民间社会组织及其协会、规划专业人员及其学会，可以考虑根据国家和当地情况，对该《准则》进行必要的调适。

作为官方发展援助承诺的一部分，国际金融机构和国际社会也应更加关注城市与区域规划等城市问题，具体方式包括加大对南南、南北合作以及三边合作的财政和技术援助，记录和分享经验和做法，以及提升各个层级的能力。

II

城市与区域规划国际准则

A

城市政策和治理



麦德林的公共空间, 哥伦比亚 © Flickr/Eduardo F.

1. 原理:

- (a) 城市与区域规划不仅是一项技术工具，更是一项综合解决利益冲突的参与式决策进程，并且与共同愿景、总体发展战略和各项国家、区域和地方城市政策相互衔接；
- (b) 城市与区域规划是城市治理新范式的核心组成部分，可以促进地方民主、参与度、包容性、透明度以及问责制，以期确保可持续城市化和空间质量。

2. 各国政府应与其他各级政府机构、相关合作伙伴一道：
- (a) 制定国家层面的城市与区域政策框架，推广可持续城市化模式，涉及当前和未来居民的适足生活水平、经济增长和环境保护、城市和其他人类住区之间的平衡体系，以及所有公民的明确土地权利和义务（包括贫民土地权保障），以此作为各级城市与区域规划工作的基础。另一方面，城市与区域规划将成为一项工具，用以将政策转化为规划和行动，并为政策调整提供反馈；
 - (b) 为城市与区域规划制定有力的法律和制度框架：
 - (i) 确保在制定城市与区域规划时，充分考虑经济规划工具和其周期特征，以及国家各部门的政策，并确保在开展国家规划工作时，充分体现城市与区域经济的关键作用；
 - (ii) 承认区域、城市和地区之间的差异，以及区域空间协调和区域均衡发展的必要性；
 - (iii) 根据权利行使的基层原则，对自下而上和自上而下方法的结合使用做出适当安排，促进城市、大都市、区域和国家规划之间的联系和协同，确保各项举措在部门和空间层面协调一致；
 - (iv) 制定基本规则，并建立相应机制，协调城市间的规划与管理；
 - (v) 将合作伙伴关系和公众参与正式确定为政策的核心原则，让公众（男性和女性）、民间社会组织和私营部门的代表，参与到城市规划活动中，确保规划人员在实施这些原则时发挥积极的支持作用，并建立广泛的磋商机制，举办论坛，推动有关城市发展问题的政策对话；
 - (vi) 促进对土地和房地产市场的监管，保护人工环境和自然环境；
 - (vii) 允许制定新的监管框架，促进连续不断地以互动方式，实施并修订完善城市与区域规划；
 - (viii) 为所有利益相关方提供公平的竞争环境，以刺激投资，提高透明度，尊重法治，减少腐败；

- (c) 根据《关于权力下放和加强地方主管部门的国际准则》，界定、实施和监测权力下放工作和基层政策，加强地方主管部门的作用、职责、规划能力和资源；
- (d) 构建城市间合作框架，衔接多层次治理体系，支持建立各类跨城市、跨大都市的机构，辅以适当的监管框架和财政激励机制，从而确保城市规划和管理工作在适当的规模范围内开展，相关的项目能够获得必要的资金支持；
- (e) 推动立法工作，明确地方主管部门对于规划的制定、审批和修改负有领导责任，同时明确，如果需要将规划变成具有法律约束力的文件，必须保证规划与其他各级政府机构制定的政策并行一致；
- (f) 加强并授权地方主管部门，确保规划原则、条例和规章得到实施，有效地发挥功能；
- (g) 开展与专业规划组织和网络、研究机构以及民间社会的合作，建立城市规划方法、模式和实践的观察机制，以便记录、评估和综合各国经验，组织并分享案例研究，向公众提供信息，并按需向地方主管部门提供帮助。

- 3. 地方主管部门应与其他各级政府机构、相关合作伙伴一道：**
- (a) 为制定城市与区域规划提供政治领导，确保与部门规划、其他空间规划以及周边地区的发展相互衔接配合，从而在适当的空间范围内规划和管理城市；
 - (b) 负责其管辖范围内的城市与区域规划的审批、持续的评估和修订（例如每5或10年一次）；
 - (c) 将提供公共服务纳入规划过程，参与城市间以及多层级合作，促进住房、基础设施和服务设施的建设和融资；
 - (d) 促进城市规划与城市管理相结合，确保上位规划和下位的实施相互衔接，确保长远目标与各项计划、短期管理活动以及部门项目之间协调一致；
 - (e) 对具体承担城市与区域规划制定工作的专业人员和私营公司进行有效监管，确保各项规划方案符合地方政治愿景、国家政策和国际原则；
 - (f) 确保城市法规得到执行并有效发挥功能，采取必要行动，避免非法开发行为，尤其是要关注面临风险、具有历史、环境或农业价值的地区；
 - (g) 建立利益相关多方的监测、评价和问责机制，以便透明地评估各项计划的实施情况，并为必须对长短期项目和计划方案采取的纠正行动，提供反馈意见和信息；
 - (h) 分享各自的城市与区域规划经验，参与城市间合作，以推动政策对话和能力建设，推动地方政府联盟参与国家和地方层面的政策与规划工作；
 - (i) 建立适当的参与机制，促进城市利益相关方，尤其是社区、民间社会组织和私营部门，有效而平等地参与到城市与区域规划的制定和实施工作中，促进民间社会的代表，尤其是女性和青年，参与实施、监测和评价工作，确保他们的需求在规划过程中得到考虑和回应。

4. 民间社会组织及其协会应：

- (a) 参与城市与区域规划的制定、实施和监测工作，帮助地方主管部门识别需求和优先事项，并尽可能根据现有法律框架和国际协定，行使其参与协商的权利；
- (b) 动员群众，代表群众，尤其是不同年龄、性别的贫民和脆弱群体，参与城市与区域规划的公共协商，推动公平的城市发展，倡导和平的社会关系，优先考虑最不发达城市地区的基础设施和公共服务；
- (c) 为社会各行各业，尤其是不同年龄、性别的贫民和脆弱群体，提供一个平台，鼓励、支持其参与到社区论坛和社区规划活动中，并在社区改善方案中与地方主管部门携手合作；
- (d) 提高公众认识，动员公众舆论，防止非法和投机的城市开发，尤其是那些可能危害自然环境、导致低收入和脆弱群体流离失所的开发建设；
- (e) 促进确保城市与区域规划长远目标的持续性，即使在政治变革或出现短期障碍时也不例外。

5. 规划专业人员及其学会应：

- (a) 在规划制定和修订的各个不同阶段，贡献其专长，动员关心其意见的利益群体，促进城市与区域规划进程；
- (b) 在倡导更加包容平等的发展中发挥积极作用，具体方法既有促进公众广泛参与规划工作，也包括把相关内容纳入规划、设计、法规、章程和规则等规划手段中；
- (c) 推动本《准则》的应用，建议决策者采用本《准则》，并视需根据国家、区域和地方情况进行必要的调整；
- (d) 推动城市与区域规划领域的研究，促进规划知识的增长，组织各类研讨会和协商论坛，提高公众对本《准则》中所提建议的认识；
- (e) 与各类学习和培训机构合作，审查和编写城市与区域规划方面的大学课程和专业课程体系，在这些课程中引入本《准则》的内容，并作必要的改编和进一步的阐述，促进能力提升。

B

可持续发展的 城市与区域规划



东京的行人,日本 © Shutterstock/Thomas La Mela

城市与区域规划能够在诸多领域促进可持续发展，它应该与可持续发展的三个互补方面紧密联系：社会发展和社会包容、可持续经济增长、以及环境保护和管理。

以协同方式整合这三方面的内容，既需要政治承诺，也需要所有应参与城市与区域规划进程的利益相关方的共同参与。上文第22段和第23段所述的关于民间社会组织、规划专业人员及其各自团体的预期作用，同样适用于B章，因此下文不再重述。

B1

城市与区域规划 与社会发展



奥尼查的市场, 尼日利亚 © 人居署/Alessandro Scotti

6. 原理:

- (a) 城市与区域规划的首要目的, 是在当今和未来社会的各个领域, 实现恰当的生活水平和工作条件, 确保城市发展的成本、机会和成果得到公平分配, 特别是要提高社会包容性和凝聚力;
- (b) 城市与区域规划从本质上讲, 是一项对未来的投资, 它为提高生活质量、成功实现尊重文化遗产和文化多样性的全球化进程, 以及承认不同群体的多样性需要, 提供必要的前提条件。

7. 各国政府应与其他各级政府机构和相关合作伙伴一道：

- (a) 监测城市和区域的住房与居住条件的演变，支持地方主管部门和社区旨在提高社会和地域凝聚力和包容性的规划努力；
- (b) 推动制定减贫战略，并加以具体落实，支持创造就业岗位，促进所有人体面地工作，包括解决流动人口和流离失所者等弱势群体就业的特殊需求；
- (c) 促进建立渐进式住房金融体系，使得人人有能力承担土地、配备服务设施的地块、以及住房的压力；
- (d) 提供适当的财政激励和针对性的补贴，加强地方财力，授权地方主管部门，通过城市与区域规划手段，确保有助于解决社会不平等问题，促进文化多样性；
- (e) 促进在城市与区域规划过程中，实现文化遗产和自然遗产的认定、保护和发展的一体化。

8. 地方主管部门应与其他各级政府机构及相关合作伙伴一道：

- (a) 设计和推行包含以下内容的城市与区域规划：
 - (i) 一个清晰、分步骤、有重点的空间框架，确保所有人享有基本服务；
 - (ii) 一个关于土地、住房开发和交通方面的战略指引和规划图，特别关注低收入和社会脆弱群体的当前和预期需要；

(iii) 支持在城镇实现人权的工具；

(iv) 鼓励社会融合和土地混合使用的法规，为民众提供有吸引力的、可负担得起的公共服务、住房和就业机会；

- (b) 提倡社会和空间的融合度和包容性，为改善城市的社会文化生活做出贡献，采取的手段特别包括改善所有人到城市和区域每个地点的可达性，因为每位居民，包括流动工人和流离失所者，都应有能力享受城市，及其社会经济机会、城市服务和公共空间；
- (c) 根据男女老少不同的需求，提供高质量的公共空间，改善和活化现有的公共空间，如广场、街道、绿地和体育场馆，使它们更加安全，并且人人都可享用。应该认识到，这些场所是城市活力和包容性城市生活不可或缺的平台，也是基础设施建设的主要内容；
- (d) 确保低收入地区、非正式住区和贫民窟得以提升，融入城市肌理，尽可能减少对当地居民的生活干扰、置换和搬迁。万一这类干扰不可避免时，应对受影响的群体给予适当补偿；
- (e) 确保每位居民都能够获得安全、可负担得起的饮用水和充足的卫生服务；
- (f) 提高土地所有权的保障程度，改进中低收入家庭对土地和房产支配权，以及资金的获取途径；

-
- (g) 促进土地混合使用，构建安全、舒适、可负担且可靠的交通系统，以及根据不同地区地价和房价的差别，采用不同的保障性住房解决方案，以缩短居住、工作和服务区域之间的通勤时间；
 - (h) 改善城市安全，使其成为安全、公正和社会凝聚力的一项指标，尤其是对于女性、青年人、老年人、残疾人和其他脆弱群体而言；
 - (i) 通过明确男女老少的特殊需求，在设计、创造和利用城市空间和服务的过程中，促进和确保性别平等；
 - (j) 确保影响土地和房产市场的行动不会过分降低可负担性，以致对低收入家庭和小企业造成危害；
 - (k) 充分认识发展城市文化、尊重社会多样性是社会发展的组成部分，并且具有重要的空间意义，鼓励开展室内（博物馆、剧院、电影院、音乐厅等）和户外（街头艺术、歌舞游行等）文化活动；
 - (l) 保护和重视文化遗产，包括传统住区和历史街区、宗教和历史古迹、考古区域以及文化景观。

B2

城市与区域规划 与可持续经济增长



卡萨布兰卡的联合国广场, 摩洛哥 © Flickr/Hamza Nuino

9. 原理:

- (a) 城市与区域规划是经济可持续和包容性增长的催化剂，它提供了一个有力的框架，有助于创造新的经济机会，监管房地产市场，及时提供充足的基础设施和基本服务；
- (b) 城市与区域规划是一个强大的决策机制，可确保可持续经济增长、社会发展和环境可持续性齐头并进，以促进各个地域层面之间更好地相互连通。

10. 各国政府应与其他各级政府机构和相关合作伙伴一道：

- (a) 通过适当的产业、服务和教育机构集群，规划并支持相互连通的多中心城市区域的发展，以此为战略，提升毗邻城市之间、城市与其农村腹地之间的专业化、互补性、协同效应，以及规模经济与集聚经济效应；
- (b) 与包括私营部门在内的有关各方建立动态伙伴关系，依据规模经济和集聚经济效应、就近原则和连通性的原则，确保城市与区域规划协调经济活动的空间区位和分布，从而提高生产力，提升竞争力，促进繁荣发展；
- (c) 支持城市间合作，确保资源得到优化应用和可持续利用，防止地方主管部门之间的不正当竞争；
- (d) 制定地方发展政策框架，将地方经济发展的关键概念适当聚焦，通过鼓励个人和私人的主动精神，在城市与区域规划进程中扩大或复苏地方经济，增加就业机会；
- (e) 制定信息和通信技术政策框架，该框架充分考虑到地域限制和机会，加强地域实体和经济活动者之间的联系。

11. 地方主管部门应与其他各级政府机构及相关合作伙伴一道：

- (a) 承认城市与区域规划的主要作用之一，是为高效的主干基础设施建设、提高流动性、促进构建城市节点提供必要的依据；
- (b) 确保城市与区域规划能够创造更为有利的条件，以建立安全可靠的公共交通和货物运输系统，同时尽量减少个人交通工具的使用，从而以节能和负担得起的方式加强城市流动性；
- (c) 确保城市与区域规划有利于为经济主体和居民提供更多、更均衡和负担得起的数字基础设施和服务，促进城市与区域内基于知识的开发建设；
- (d) 将清晰详尽的投资规划内容纳入城市与区域规划，包括公共和私人部门在承担投资、运营和维护成本方面预期可能做出的贡献，以便合理调动资源（地方税收、内源性收入、可靠的转移机制等）；

- (e) 利用城市与区域规划，以及相关先进的土地用途管制规则，如基于形态的设计准则，或基于绩效的分区管制，管理土地市场、建立开发权市场、调动城市金融（包括如以土地为基础进行融资），以及部分回收城市基础设施和服务方面的公共投资；
- (f) 利用城市与区域规划来引导和支持地方经济发展，特别是创造就业机会，发展地方社区组织、合作企业、小微企业，推动产业和服务的适度集聚；
- (g) 利用城市与区域规划确保充足的街道空间，以便建立起安全、舒适、高效的街道网络，实现高度互联，鼓励采用非机动车交通方式，提高经济生产力，促进地方经济发展；
- (h) 利用城市与区域规划设计具有足够人口密度的社区，通过填充式开发或有计划的扩展战略，发展规模经济，减少出行需求，降低服务提供成本，构建具有良好成本效益的公共交通系统。

B3

城市与区域规划 与环境



深圳俯瞰, 中国 © Flickr/Yuan2003

12. 原理:

- (a) 城市与区域规划提供一个空间框架，保护和管理城市与区域的自然环境和人工环境，包括生物多样性、土地和自然资源，确保综合性可持续发展；
- (b) 城市与区域规划有利于加强环境和社会经济的抵御力、促进减缓和适应气候变化、加强管理自然和环境的危害和风险，从而提升人类安全。

- 13. 各国政府**应与其他各级政府机构和相关合作伙伴一道：
- (a) 制定标准与法律法规，保护水、空气和其他自然资源、农业用地、绿色开敞空间、生态系统和生物多样性热点²⁴，实现可持续管理；
 - (b) 推动城市与区域规划工作，强化城乡互补，提高粮食安全，促进城市间的相互联系和协同增效，将城市规划和区域发展联系起来，在城市区域层面（包括跨境区域）确保区域凝聚力；
 - (c) 制定和推广合适的工具和方法，采用激励机制和管制措施，推动环境影响评估工作的开展；
 - (d) 倡导发展紧凑型城市，对城市蔓延现象严加管控，结合土地市场管理，制定渐次加密战略，优化城市空间利用，降低基础设施成本，削减交通需求，限制城市化地区的生态足迹，有效应对气候变化的挑战；
 - (e) 确保各项城市与区域规划能够满足发展可持续能源服务的需求，以便获得更多清洁能源，减少化石燃料消耗，推行合理的能源组合，提高建筑业、工业和多模式交通运输业的能效。
- 14. 地方主管部门**应与其他各级政府机构及相关合作伙伴一道：
- (a) 制定城市与区域规划，提供一个应对气候变化的减缓和适应框架，提高人类住区（尤其是位于脆弱和非正规地区的人类住区）的抵御力；
 - (b) 建立和实行高效的低碳城市形式和发展模式，提高能源使用效率，增加可再生能源的产量和使用；
 - (c) 在低风险地区提供必要的城市服务、基础设施和住宅开发，通过自愿参与的方式，促使高风险地区的居民到更合适的地方重新定居；
 - (d) 评估气候变化的意义和潜在影响，保证城市的关键功能在灾难或危机中继续发挥作用；
 - (e) 将城市与区域规划作为改善水和卫生服务供应、减少空气污染和水资源浪费的行动计划；
 - (f) 综合私营部门和民间社会组织的力量，通过城市与区域规划，认定、复兴、保护和建造具有特殊生态或遗产价值的高质量公共空间和绿色空间，避免产生热岛效应，保护当地的生物多样性，支持建立多功能公共绿色空间，如可滞留和吸收雨水的湿地；

-
- (g) 确定和认可已趋衰落建筑环境的价值并加以振兴，以便利用原有资产，加强社会对其价值的认同；
 - (h) 将固体和液体废物管理及回收纳入空间规划，包括填埋场和回收场地的选址；
 - (i) 与服务供应商、土地开发商和土地所有者开展合作，将空间和部门规划紧密联合起来，促进部门间各类服务（如供水、排污和卫生设备，能源和电力，通信和交通）的协调和协同增效；
 - (j) 通过激励机制和限制措施，推动建造、改装和管理“绿色建筑”，同时监测其经济影响；
 - (k) 做好街道设计，鼓励步行、非机动车和公共交通，有利于种植树木遮阴，吸收二氧化碳。

C

城市与区域规划
的要素

莫斯科的步行街, 俄罗斯 © Flickr/Stary Arbat

15. 原理:

- (a) 城市与区域规划在不同的时间和空间范围内，整合若干空间、体制和金融维度。它是一个持续反复的过程，以强制性的规定为基础，旨在推动发展更加紧凑的城市，加强地域之间的协同增效；
- (b) 城市与区域规划（包括空间规划）使得基于不同愿景的政治决定更加顺利，也更加相互衔接，它将这些决策转化行动，改造物质和社会空间，支持城市与区域的综合开发。

16. 各国政府应与其他各级政府机构和相关合作伙伴一道：

- (a) 推动将空间规划作为一种促进机制和弹性机制，而不是作为一张固定不变的蓝图。应以参与性的方式制定空间规划，各种版本的空间规划应便于广大民众访问和方便使用，并且便于他们轻松理解；
- (b) 提高公众的城市与区域规划意识，提升民众的能力，尤其需要强调，城市与区域规划不只是不同空间尺度的产品（规划方案、相关规则和法规），更是一个过程（制定、修改和实施规划的机制）；
- (c) 建立人口、土地、环境资源、基础设施、服务和相关需求的数据库、注册系统和地图测绘系统，并加以必要的维护，以此作为制定和修订空间规划和法规的基础条件。这些系统的建设，应该结合利用当地的知识、现代信息与通信技术，充分考虑区域和城市的具体分类数据；
- (d) 对城市与区域规划建立全面的分期、更新、监测和评估体系，必要时通过立法予以落实。这些系统最根本的要素，包括绩效考核指标体系和利益相关方的参与；
- (e) 支持设立专门的规划机构，保证其结构合理、资源充足，并且技能不断提升；
- (f) 建立有效的金融和财政框架，支持地方层面开展城市与区域规划。

17. 地方主管部门应与其他各级政府机构及相关合作伙伴一道：

- (a) 制定共同的空间战略愿景（以必要的规划图为支持），确立一套各方认同的目标，清晰地反映政治意愿；
- (b) 详细拟定城市与区域规划方案，保持彼此相互衔接，包括下列多个空间组成部分：
 - (i) 发展愿景。其制定要对人口、社会、经济和环境趋势进行系统分析，充分考虑土地利用和交通运输之间的重要关系；
 - (ii) 明确的优先次序和分期安排。针对希望达成或可能实现的空间结果，在恰当的时间尺度上，基于合理的可行性研究基础上提出；
 - (iii) 反映城市预期增长规模的空间布局方案。包括城市空间拓展规划安排、城市的合理加密与再开发、紧密相联的宜居街道体系、以及高质量的公共空间；
 - (iv) 规划设计方案。以环境条件为基础，优先保护重要生态地区和灾难多发地区，尤其关注土地的混合使用、城市形态与城市结构、交通与基础设施开发，灵活应对未来不可预见的变化。

- (c) 确立体制安排，建立参与框架和伙伴关系框架，达成利益相关方协议；
- (d) 设立一个能通报城市与区域规划进程，并允许对提案、规划方案和最终的成果进行严格监测和评估的知识库；
- (e) 设计一项人力资源开发战略，提升本地的能力，必要时，可寻求其他政府部门的支持；
- (f) 尤其应确保做到以下几点：
 - (i) 土地利用和基础设施的规划与实施，应在空间上相互关联和协调，因为基础设施建设离不开土地，而且会对土地价值产生直接影响；
 - (ii) 除其他事项外，基础设施规划必须重点研究干线公路网、主干道路网、公路与街道的衔接、交通管制和机动性激励、数字通信及与基础服务和风险减缓工作之间的关联；
 - (iii) 城市与区域规划的制度组成部分与财务组成部分密切相关，为此目的应建立合理的实施机制，如参与式预算、公私伙伴关系和多层级融资计划；
 - (iv) 在进行城市扩张、改造、更新和复兴项目时，充分考虑现有城市形式和形态。

18. 民间社会组织及其协会应：

- (a) 通过参与式进程，包括咨询所有利益相关方，在民众关系最密切的公共部门推动下，参与制定总体空间愿景，对项目的优先程度进行排序；
- (b) 宣传能够促进下述方面的土地使用规划和法规：社会和空间包容，保障贫民土地权益，可负担性，合理提高密度，土地混合使用和相关的分区制度，充足且便利的公共空间，保护重要的农业用地和文化遗产，以及有关土地所有权、土地注册系统、土地交易和土地融资的改进措施。

19. 规划专业人员及其学会应：

- (a) 开发新工具，跨地区、跨部门转让知识，推进一体化、参与式和战略性规划；
- (b) 将预报和预测结果转化为规划的备选和设想方案，帮助政治决策；
- (c) 在不同阶段、不同部门和不同规划尺度范围内，确认并确保协同增效；
- (d) 宣传推广建立紧凑型城市和区域融合的创新解决方案，以及其他一系列解决方案，以应对城市贫困和贫民窟、气候变化和抗灾、废物管理和其他现有的或可能出现的城市问题所带来的挑战；
- (e) 支持对脆弱和弱势群体及土著居民的赋权，建立和宣传规划的实证方法。

D

城市与区域规划
的实施和监测

纽约的街道, 美国 © Flickr/Stefan Georgi

20. 原理:

- (a) 充分、全面地实施城市与区域规划，需要政治领导力、合理的法律和制度框架、有效的城市管理、更好的协作、凝聚共识的方法和减少重复劳动，如此才能持之以恒地、积极有效地应对当前和未来的挑战；
- (b) 城市与区域规划的有效实施及评估，尤其需要在各个层级对实施过程进行持续监测、定期调整，还需要具备充分的能力，可持续的筹资机制和技术保障。

- 21. 各国政府**应与其他各级政府机构及相关合作伙伴一道：
- (a) 对法律法规定期进行严格审查，将其作为规划实施的重要工具，确保其切合实际且便于执行；
 - (b) 确保所有居民、土地和房地产开发商及服务提供商遵守法治；
 - (c) 在规划实施的伙伴中，推动各方落实问责和冲突解决机制；
 - (d) 对城市与区域规划的实施情况进行评估，为地方主管部门提供财政和财务激励及技术援助，主要用于应对基础设施短缺的问题；
 - (e) 鼓励学术和培训机构参与城市与区域规划的实施，提升所有规划相关学科的高等教育程度，为城市规划专业人员和城市管理者提供在职培训；
 - (f) 围绕城市与区域规划的实施进程、调整方案和面临的挑战，以及城市与区域数据及统计资料的公开自由获取，推动相关的监测和报告工作，以此作为民主政策不可分割的组成部分，吸纳城市规划专业人员、民间社会组织和媒体的积极参与；
 - (g) 鼓励城市间的经验交流，促进城市之间的合作，以此作为改进规划、实施和城市管理实践的重要方式；
 - (h) 开发、建立健全城市与区域规划的监测、评估和问责制度，根据成果和过程的跟踪指标，汇总定量和定性信息及分析结论，接受公众监督。以国家和本地制度为基础，交流国际经验教训；
 - (i) 推行无害环境技术、数据采集地理空间技术、信息和通信技术、街道编码系统、土地注册和财产备案系统，促进交流和知识共享，从技术和社会两方面支持城市与区域规划的实施。

- 22. 地方主管部门应与其他各级政府机构及相关合作伙伴一道：**
- (a) 对城市与区域规划中规定的各项实施活动，采用高效、透明的机构设置，明确领导和伙伴关系，协调各地区、各部门的责任，包括城际层面的责任；
 - (b) 选择切实的财务方案，推动渐进式、阶段性的规划工作，明确所有预期的投资来源（预算内或预算外、公共或私营等）、资源开发和成本回收机制（拨款、贷款、补贴、捐赠、用户收费、土地费用和税收），以确保财政可持续性和社会承担能力；
 - (c) 确保各级政府按规划中确定的需求，分配公共资源，并且有计划地撬动其他资源；
 - (d) 确保创新筹资来源得到开发、测试、评估和必要的推广；
 - (e) 根据《关于使所有人都能获得基本服务的国际准则》中规定的合理法律框架，适时吸引私人投资，搭建公私合作伙伴关系，并保证它们的透明度；
 - (f) 建立并支持多方伙伴委员会，特别要吸纳私营和社区部门参与，跟进城市与区域规划实施的进程，定期进行评价，并提出战略性建议；
 - (g) 通过培训、经验和专业知识交流、知识转让和有组织的评论，在地方层面的规划、设计、管理和监测工作中，加强机构和人员的能力建设；
 - (h) 支持实施过程中所有阶段的公共信息、教育和社区动员活动，让民间社会组织参与到规划方案的设计、监测、评估和调整中。

23. 民间社会组织及其协会应：

- (a) 动员相关社区、联络伙伴团体，在相关委员会和其他体制安排中，表达对包括城市贫困人群在内的公众的关切，为实施各项规划做出积极贡献；
- (b) 就规划实施各阶段可能遇到的机遇和挑战，向主管部门提供反馈，并就必要的调整和纠正措施提出具体建议。

24. 规划专业人员及其学会应：

- (a) 为不同类型规划的实施提供技术援助，支持空间数据的收集、分析、使用、共享和传播；
- (b) 设计和组织培训班，提高政策制定者和地方领导人对城市与区域规划问题的认识，尤其是使其认识到这些规划需要持续、长期的实施和问责制；
- (c) 承担与实施这些规划有关的在职培训和应用型研究，以期汲取实践经验，为决策者提供实质性反馈意见；
- (d) 制作可用于公共教育、提高认识和广泛动员的规划模型。

附录：25/6号决议

城市与区域规划国际准则

理事会，

忆及其在2013年4月19日关于具有包容性的可持续城市规划和拟定城市与领土规划国际准则的第24/3号决议中，请联合国人类住区规划署执行主任与常驻代表委员会磋商，启动城市与领土规划国际准则的拟订工作——该准则将提供一个不具有约束力的全球框架，酌情用于改进各项政策、计划和设计，促使城市和领土变得更为紧凑，具有更高的社会包容度、可持续性、融合和关联程度，并向理事会第二十五届会议提交该准则草案，供其批准，

已审议执行主任的报告，¹强调了制定关于城市与领土规划国际准则的进展，

忆及2012年12月17日联大第67/216号决议，该决议涉及第二次联合国人类住区会议（人居二）成果的执行情况和加强联合国人类住区规划署的问题。

还忆及2012年6月20日至22日在巴西里约热内卢举行的联合国可持续发展大会题为《我们希望的将来》的成果文件，²重申其承诺促进以综合方式规划和建设可持续的城市和城市住区，包括通过为地方主管部门提供支持，提高公众认识，以及使包括穷人在内的城市居民更多参与决策来实现这一承诺，

承认2009年4月3日第22/8号决议通过的关于使所有人都能获得基本服务的国际准则、2007年4月20日第21/3号决议通过的关于权利下放和加强地方主管部门的国际准则、以及关于城市与领土规划的国际准则间具有一致性和互补性，

注意到秘书处题为“城市与领土规划国际准则：激励性做法摘要”³，同时注意到从不同背景和规划范围中学习到的经验教训可为城市与领土规划国际准则的拟定提供信息，

赞赏地注意到法国和日本政府为支持城市与领土规划国际准则的协商和起草工作而提供的财政捐助，

赞赏联合国人类住区规划署在起草和制定城市与领土规划国际准则的包容性磋商进程中发挥的主导作用，以及常驻代表委员会、人居署区域办事处、成员国提名的专家和地方主管部门的国际协会在这一进程中作出的贡献，

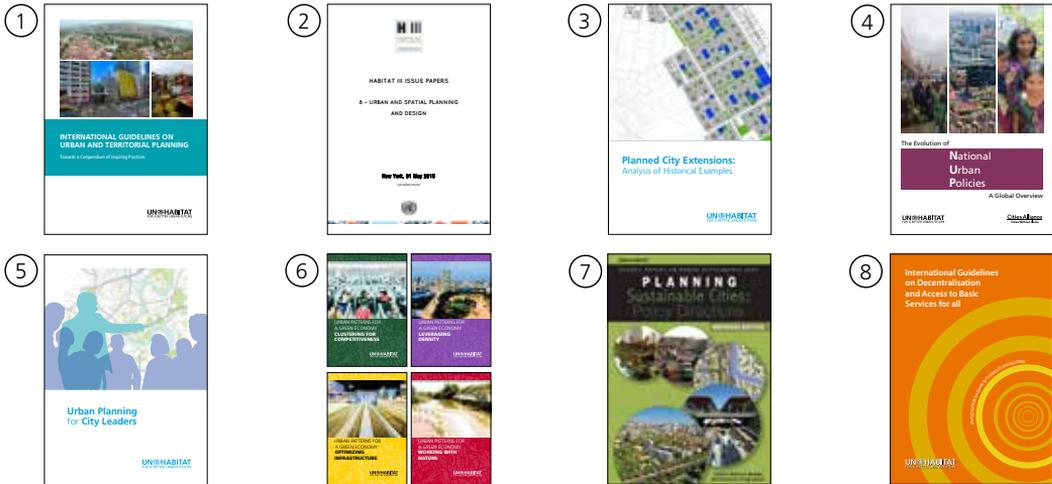
1 HSP/GC/25/2/Add. 6。

2 联大第66/288号决议，附件。

3 HSP/GC/25/INF. 7。

1. 核准 将执行主任报告附件中载列的城市与领土规划国际准则作为可用来实现可持续发展的宝贵指南；
2. 鼓励 成员国根据自身情况、需求和优先事项，酌情考虑准则中所列的城市与领土规划原则，同时制定、审查和执行各自的国家城市政策和城市与领土规划框架；
3. 还鼓励 成员国继续与地方主管部门和其他利益攸关方，包括民间社会合作，促进和进一步完善各自的城市与领土规划原则；
4. 促请 国际金融机构和开发机构，并请执行主任在战略计划和两年期工作方案范畴内，协助相关成员国酌情依照各自的领土和国情使用和调整准则，并进一步制定工具和监测指标作为支持准则实施工作的组成部分；
5. 请 执行主任与其他联合国机构、区域经济委员会、开发银行、成员国、地方主管部门及其协会、相关国际专业协会、非政府组织和其他《人居议程》伙伴建立伙伴关系，通过能力建设和工具制定等方式，支持依照地方、国家和区域情况调整和使用准则；
6. 鼓励 成员国和合作伙伴与各级政府一起，支持联合国人类住区规划署今后在城市与领土规划方面的工作，特别是促进使用城市与领土规划准则；
7. 请 执行主任与成员国和其他相关利益攸关方开展密切合作，在理事会第二十六届会议上汇报实施本决议的进展情况。

延伸阅读



1. 国际城市和区域规划准则：创意实践案例合集（2015）

本案例集包含了来自全球的26个城市和区域规划实践案例，由《国际城市和区域规划准则》专家组和相关机构网络提供。案例集覆盖面广、创新性强、针对全球城市和区域发展中的普遍问题提供独特解决之道，亮点是城市和区域规划如何成功地重塑国家和地区，使之更可持续。

2. 第三次联合国住房与可持续城市发展会议（人居III）专题报告八：城市与空间规划设计（2015）

3. 城市有规划的蔓延：历史案例的分析（2015）

4. 国家城市政策的演变：一个全球的总结（2014）

5. 城市领导规划读本（2013）

6. 绿色经济的城镇化模式（2013）

- a) 聚集经济提升竞争力
- b) 优化基础设施
- c) 利用高密度的优势
- d) 与自然和谐相处

7. 全球人类住区报告：规划可持续的城市（2009）

8. 关于人人享有基本服务的国际准则（2009）

以上材料英文版可以在联合国人居署网站www.unhabitat.org下载

规划的地位至关重要。全球城镇化正在迅速推进，到2050年，每十个人中将有七个人居住在城市。规划政策、方案和设计不当导致了人群和活动空间分布的不合理，贫民窟蔓延，交通拥堵，穷人难以享受基本公共服务，自然环境恶化，社会不公和隔离。

《城市和区域规划国际准则》希望能够在决策者、城市工作者审视城市和区域规划系统时给予他们灵感启发和方向指引。《准则》为国家政府、地方政府、民间组织及行业协会，以及

规划从业人员和学会提供了一个国际性的参考框架，以推动全球城市与区域朝着更紧凑，更包容，更互通互联的方向发展，促进城市可持续发展，提高应对气候变化的韧性。

基于各地区的实际证据、典型案例和经验教训，《城市和区域规划国际准则》总结出12条原理和一系列的行动职责建议。《准则》强调规划是一个综合的决策过程，涵盖了城市政策和治理、可持续的城市发展、规划的要素、实施和监督机制等方方面面。

HS编码：HS/027/16C

联合国 人居署

联合国人类住区规划署

地址：P.O. Box 30030, Nairobi 00100, KENYA

电话：254-020-7623120, 传真：254-020-7624266/7

邮箱：infohabitat@unhabitat.org

www.unhabitat.org