



**第二十五届会议**

2015年4月17-23日，内罗毕

临时议程\*项目6

**关于理事会第二十五届会议特别主题的对话**

**关于理事会第二十五届会议特别主题的对话**

**执行主任的报告**

*摘要*

可持续发展目标开放工作组在其最终报告中建议，应将可持续城市和人类住区问题作为一项独立目标，大会决定，将该报告所载开放工作组的建议作为把可持续发展目标纳入 2015 年后发展议程的主要依据。目标 11，即拟议独立目标的内容是“建设具有包容性、安全、有复原力和可持续的城市和人类住区”。在第 24/10 号决议中，理事会请执行主任与常驻代表委员会磋商，确保人居署对 2015 年后发展议程的制定与实施做出贡献，以推动可持续城市化。据此，人居署向各国政府和联合国系统提供了关于城市化的作用的信息，以确保这一内容能在 2015 年后发展议程，包括可持续发展目标中得到充分体现。为此采取的行动主要包括：参与联合国系统 2015 年后联合国发展议程工作组以及开放工作组的技术支助队。在联合国系统之外，人居署还为学术界和民间社会牵头开展的旨在加强目标 11 的活动提供了支持，包括城市可持续发展目标运动、可持续城市和区域共融体联盟、世界城市运动，以及全球工作队。

城市化是实现发展的一个源头，因为聚集经济效应能够紧密结合各项生产因素，最大限度地实现专业化，扩大城市市场的相对规模。因此，城市化可以减少贫困，促进经济增长，提高城乡地区之间的相互依赖性。城市创造了大约 80% 的全球国内生产总值，但也产生了三分之二的全球温室气体排放量。未来 35 年内，全球城市人口总量将几乎翻番，所占空间将增加两倍以上，会对城市近郊和农村地区造成不利影响。管理这一增长的关键在于，着重为城市化发展作出提前规划，制定完善的规则和条例以及可行的财政计划。城市和人类住区需要得到各级政府的积极支持。设立一个关于可持续城

\* HSP/GC/25/1。

市和人类住区的专门全球目标对于目前日渐城市化的世界而言十分必要，这一目标在侧重关注空间和场所方面具有独特性；可发挥转化作用，推动实现较高级别的成果；并向地方政府赋予权能。此外，考虑到控制和影响未来城市发展态势的时机稍纵即逝，这一目标还十分及时。这一目标还应促进在城市与其周边地区之间建立相互促进的积极联系。

联合国人类住区规划署（人居署）理事会第二十五届会议的主题是“人居署对 2015 年后发展议程的贡献：促进可持续的城市发展和人类住区”。副主题 1 是：“在整个人类住区加强城乡互联互通，利用城市化的变革力量为可持续发展服务”，副主题 2 是：“人居署在 2015 年后发展议程中的作用”。

就第一项副主题而言，自通过《人居议程》以来，人居署的一项职责是建立和加强城乡连续统一体。理事会已通过多项决议，要求停止城乡二元对立式的讨论，强调积极的城乡联系可以促进改善城乡居民的生活条件和就业机会。这一方法已在联合国可持续发展大会成果文件以及开放工作组最终报告中得到核可。但仍需加强国家和区域发展规划。由于都市边缘地区缺乏规划和协调，城乡之间的物理边界正逐渐模糊，城市和农村地区之间的长期差距，尤其是在连通性、基础设施、能源，以及人口、工作、货物、知识和资金的顺畅流通等方面的差距仍亟需弥合。

人居署制定了在上述方面建立城乡联系的十个切入点：(a) 城乡地区之间产品、服务和信息的空间流动；(b) 减少城乡融合过程中的环境影响；(c) 应对灾害的城乡连续统一体；(d) 城乡地区之间的流动和迁移；(e) 农村城市化或中小城镇的发展；(f) 为实现均衡的城乡发展的土地和空间规划；(g) 粮食安全体系和针对所有人的“可持续发展链”；(h) 城乡地区的包容性投资和融资；(i) 加强法治和管理，提高城乡合作能力；以及(j) 加强城乡联系的全球伙伴关系。

就第二项副主题而言，拟议目标 11（“建设具有包容性、安全、有复原力和可持续的城市和人类住区”）包含 10 项拟议具体目标，涵盖涉及以下领域的多个问题：住房与基本服务；可持续交通；城市规划；文化遗产；灾害恢复；环境影响；安全的公共空间；城乡联系；气候变化政策；以及建设融资。人居署还可为以下方面的问题提供技术援助：权属保障和预防贫民窟现象、土地利用效率和城市规划的其他成果、多用途公共空间，以及城市融资。人居署 2014-2019 年战略计划中的七项次级方案均与拟议的目标 11 以及许多其他的拟议可持续发展目标紧密相关。

人居署还参与了与 2015 年后发展议程相关的三项平行进程：(a) 第三次发展筹资问题国际会议的筹资和筹备进程；(b) 商定监测 2015 年后发展议程所需的数据；以及(c) 2015 年后发展议程的本地化。一旦 2015 年后议程获得通过，实施和监测工作将成为关键，在此方面需为城市设定清晰的指标和基准数据。近期在收集地理空间数据方面取得的进展以及最近发布的“城市繁荣指数”尤为引人注目，城市繁荣指数从空间、人口、经济、环境和治理等相关层面对城市进行系统性的考量。联合国系统将为联合国统计委员会开展的指标筛选进程提供支持，并随后支持各成员国监测本国对议程的实施情况。人居署的职责在于继续界定和明晰 2015 年后发展议程中

城市层面的要素，并在实施和监测具体目标方面向各成员国提供技术援助（包括制定工具和准则）。人居署还将继续为其他相关目标和具体目标作出贡献，参与 2015 年后发展议程中关于人权和本地化层面的工作，支持建立城市融资系统，并定期向监管机构汇报。

## 一、导言

### A. 背景

1. 可持续发展目标开放工作组在其最终报告中（见 A/68/970）建议，应将可持续城市和人类住区问题作为一项独立目标（目标 11）<sup>1</sup>。大会在第 68/309 号决议中决定，将该报告所载开放工作组的建议作为把可持续发展目标纳入 2015 年后发展议程的主要依据。拟议目标 11 的内容是“建设具有包容性、安全、有复原力和可持续的城市和人类住区”。
2. 应理事会第 24/10 号决议的要求，人居署就城市化在可持续发展中的作用向各国政府、联合国系统各组织和其他利益攸关方提供了资料，以确保可持续城市化能在 2015 年后发展议程，包括可持续发展目标中得到充分体现。
3. 为此采取的行动主要包括参与联合国系统 2015 年后联合国发展议程工作组以及开放工作组的技术支助队。因此，人居署参与牵头其他 15 个联合国实体编制了一份可持续城市和人类住区问题通报<sup>2</sup>，在开放工作组于 2014 年 1 月召开的第七次会议上讨论有关可持续城市和人类住区问题之前提交其审议。此外，人居署执行主任在开放工作组第七次会议和经济及社会理事会 2014 年整合会议上作了主旨发言，后者于 2014 年 5 月召开，主题是城市化。
4. 此外，人居署仍在参与该工作组的工作，为一系列文件献言献策并发表评论意见，这些文件包括：高级别知名人士小组关于 2015 年后发展议程的报告、题为“加快实现千年发展目标：持续和包容性增长的可选办法以及在 2015 年后推进联合国发展议程的问题”<sup>3</sup>的秘书长年度报告，以及题为“2030 年享有尊严之路：消除贫穷，改变所有人的生活，保护地球”的秘书长关于 2015 年后发展议程的综合报告。<sup>4</sup>作为技术支助队的成员，人居署还参与牵头开展以下工作：编制一份关于现有承诺及拟议具体目标的机构间汇总文件，以及对开放工作组之后提议的具体目标进行优先排序和评量。人居署在开放工作组的整个工作期间，持续派代表出席工作组的各次会议，并对成员国实时提出的澄清要求作出响应。
5. 人居署、联合国开发计划署与地方和区域政府 2015 年后发展议程全球工作队代表联合国发展集团，共同牵头组织了关于可持续发展目标本地化的磋

<sup>1</sup> [www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/68/970&Lang=C](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/970&Lang=C)。

<sup>2</sup> <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015>。

<sup>3</sup> [www.un.org/disabilities/documents/reports/SG\\_Synthesis\\_Report\\_Road\\_to\\_Dignity\\_by\\_2030.pdf](http://www.un.org/disabilities/documents/reports/SG_Synthesis_Report_Road_to_Dignity_by_2030.pdf)。

<sup>4</sup> [http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5527SR\\_advance%20unedited\\_final.pdf](http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5527SR_advance%20unedited_final.pdf)。

商，旨在为 2015 年后发展议程的执行手段献言献策。磋商共在 13 个国家以及多场区域和全球会议上进行。

6. 在联合国系统之外，人居署还向学术界和民间社会为加强关于可持续城市 and 人类住区的可持续发展目标而牵头开展的一系列活动提供了支持，这些活动包括：“城市可持续发展目标”运动，由联合国可持续发展解决方案网络牵头发起；针对主要专题问题的技术能力建设活动，主要由共融体联盟牵头组织；世界城市运动的各项活动；以及由地方和区域政府全球工作队开展的地方主管部门动员活动。

7. 人居署开展的相关工作大多侧重于为制定拟议目标 11（“建设具有包容性、安全、有复原力和可持续的城市和人类住区”）提供支持，但也积极参与了其他进程和团体的工作。

8. 人居署为在联合国水机制框架下协调开展的水专题协商进程作出了贡献，联合国水机制是联合国处理所有淡水相关问题的机构间机制。作为协商进程的副主席，人居署主导开展了关于废水问题的专题协商，并担任废水问题工作队及水和卫生问题工作队的共同主席。在此努力下，各成员国收到了关于在 2015 年后发展议程中优先关注水问题的技术建议。该进程所取得的成果为，制定了拟议的可持续发展目标 6：“确保为所有人提供和可持续管理水 and 环境卫生”。

9. 人居署认识到，确保土地权益平等、有保障是消除贫困的关键，因此还支持在 2015 年后发展议程中纳入并推进这一内容。全球土地工具网络通过开展宣传以及相关指标的制定工作，进一步推进了这一工作。人居署还与另一组合作伙伴协作，为制定关于可持续交通的后“千年发展目标”结果框架作出了贡献。

## B. 城市化和发展

10. 城市化是实现发展的一个源头。城市化带来的聚集经济效应能够紧密结合各项生产要素，最大限度地实现专业化，扩大城市市场的相对规模。目前，城市化正进入所谓的“第三波浪潮”，激发出新的生产力并拉动经济增长。

11. 根据大会关于联合国人类住区会议（“人居二”）成果执行情况 and 加强联合国人类住区规划署（人居署）的第 67/216 号决议，向“人居三”会议筹备委员会提交了会议秘书长在关于执行第二次联合国人类住区会议（“人居二”）成果及识别不断出现的可持续城市发展新挑战方面迄今取得进展的会议上的报告(A/CONF.226/PC.1/5)。报告指出，城市化带来了增长和发展，包括大幅度减少贫穷；提高国民经济的 growth；人类住区之间的连通能力大幅提高，从而推动生产力的提高和机会的创造；城镇成为新的区域格局的一部分，从而推动经济和人口更快增长；城乡之间的相互依赖性提高，有助于减少农村社区的脆弱性，促进更公平的发展前景。<sup>5</sup>

12. 2008 年，全球居住在城市地区的人口数量历史上首次超过总人口的一半。预计到 2030 年这一数字将增长至 60%，2050 年将增至近 70%。这意味着，未来 35 年内最多将有 30 多亿人口进入城市，使现有城市人口几乎翻番。此外，城市的空间扩张速度逐渐加快，甚至超过了城市人口的增速。过去几十

<sup>5</sup><http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/Progress-to-date-outcome-Habitat-II-CHINESE.pdf>.

年以来，建成区的扩张速度达到居住人口增速的两倍，往往会对对城市近郊和农村地区造成不利影响。低密度、无规划的城市化不仅会侵害农业用地和自然生境，还会增加出行距离，恶化人均资源的使用和排放，导致生产要素分散。

13. 城市创造了大约 80% 的全球国内生产总值。<sup>6</sup>然而，这些财富的创造大多与资源消耗紧密相连，这使得城市产生了大约三分之二的全球温室气体排放量。碳足迹的衡量十分复杂，需要在超出城市行政边界的范围内对城市进行检测、衡量和管理。显然，一味追求提高经济生产力、无视环境和社会可持续性的城市化会对更广泛的区域造成不利影响，为人们的日常生活带来诸多烦恼，包括出行时间拉长成本费用增加、灾害风险增多、饮用水缺乏或空气污染等。<sup>7</sup>

14. 报告还强调，城市化无法应对诸多现存和新出现的挑战，如城市扩张、交通堵塞、污染、温室气体排放、新出现的城市贫困问题、隔离、不平等加剧及其他负外部性。所有这些挑战都与不可持续的城市化模式相关。报告建议，为谋求可持续城市发展重新作出政治承诺，可促进城市化在推动经济增长和可持续性方面发挥积极作用，应对各种挑战并减少负面外部影响。<sup>8</sup>

15. 着重为城市化发展作出规划，包括制定完善的规则和条例以及可行的财政计划，是面向未来的一项切实可行的预防性战略。除了这三项关键要素外，城市和人类住区还需获得各级政府的支持并具备足够的管理能力，各级政府应将城市化视作可予以主动管理的、具有潜在积极影响的一个现象。

### C. 主要依据

16. 我们生活在一个以城市为主的世界中。有鉴于此，将可持续城市化列入一项专门的全球目标是合理的。这一目标同样十分重要，涵盖了围绕人造环境的行动议程，该内容在其他拟议可持续发展目标中未曾涉及。幸运的是，人们普遍认同，住房与基本服务、交通、城市规划和城市扩张、建筑遗产以及灾害对房地和公共空间的危害等问题的最佳解决途径是积极创建可持续的城市和人类住区。

17. 拟议目标 11 还可发挥转化作用，该目标着眼于通过开展城市规划、提供公共空间以及基本服务和交通，为实现其他目标中较高级别的成果（如消除贫困、粮食安全和能源效率）发挥循序渐进的推动作用。此外，该项拟议目标还可发挥赋权作用，该目标将城市作为开展实施工作、落实项目以及实现较高级别的期望的场所。

18. 最为重要的是，拟议目标 11 很及时。该目标重视利用有限的机遇来影响城市可持续发展态势，为城市应对下一代人口翻番作出规划。这一点十分重要，因为一个城市的形态会在很大程度上预先决定城市中的行为模式。一旦我

---

<sup>6</sup> [www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview](http://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview)。

<sup>7</sup> 世卫组织的研究表明，2012 年约有 700 万人死于空气污染，占全球死亡人数的八分之一。参见 [www.who.int/mediacentre/news/releases/2014/air-pollution/en](http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2014/air-pollution/en)。

<sup>8</sup> 执行第二次联合国人类住区会议（“人居二”）成果及识别不断出现的可持续城市发展新挑战迄今取得的进展，请查阅 <http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/Progress-to-date-outcome-Habitat-II-CHINESE.pdf>。

们错失时机，可能会使新的城市地区陷入低效率、不平等的模式，扭转这一模式的成本极为高昂。而一旦抓住机遇，将会带来积极、巨大的共同效益和连锁效应。

#### D. 副主题

19. 在开放工作组的多次会议上，若干成员国在讨论可持续城市和人类住区目标的核心内容之外，还商讨了目标的可能范围和落实问题。一些代表指出，目标应针对现有城市和待建城市，其他代表坚持应涵盖各类不同的城市规模，并能灵活适应地方情况。还有一些代表指出，除城市外，目标还应惠及农村地区。这些问题构成了本文件第一个副主题的核心内容。

20. 城市的范围很难界定，因为城乡之间往往界限模糊。一些功能上的城市人口实际居住地往往远离行政上归属于城市的地区；还有一些行政上的城市地区往往包含大片未经有效开发的农村地区。此外，许多城市与农村地区的居民和家庭之间长期维持着重要的联系。成员国一致认同，关于可持续城市和人类住区的目标对于在城乡连续统一体中构成“城市”的条件应具备因地制宜的灵活性。成员国还希望，这一目标应促进在城市与其周边地区之间建立相互促进的积极联系，即城市为农村地区提供市场和便利设施，农村地区为城市保障粮食安全和提供必不可少的生态系统服务。

21. 目前正值时机进一步推进对话，展现人居署在推动 2015 年后发展议程中城市和人类住区层面问题方面应发挥的作用。具体作用可包括推动开展规范性讨论、牵头对拟议具体目标进行技术检验、支持指标制定以及实施和监测。还应讨论的内容包括 2015 年后发展议程会在多大程度上影响人居署的战略计划，以及二者之间如何支持彼此的实施工作。这构成了本文件第二个副主题的核心内容。

## 二、副主题 1：在整个人类住区加强城乡互联互通，利用城市化的变革力量为可持续发展服务

#### A. 人居署的任务

22. 1996 年在“人居二”会议上通过的《人居议程》有力地确立了城乡连续统一体的概念。《人居议程》指出，“将农村地区纳入国家经济的地区可持续发展政策和方案，需要强有力的地方与国家机构来规划和管理人类住区”，这些机构应重点关注城乡之间的联系，将农村和城市视为整个人类住区连续体的两端。<sup>9</sup>其中还指出，“需要采取综合性做法来促进平衡的和相辅相成的的城乡发展。”<sup>10</sup>

23. 自从联合国人类住区中心于 2002 年升级为联合国人类住区规划署以来，通过了一系列决议，采取以下举措推动落实《人居议程》：(a) 要求停止城乡二元对立式争论；(b) 重点关注如何通过积极的城乡关联来促进改善城乡居民的生活条件和就业机会，特别关注青年和妇女，并帮助对城乡人口移徙实行管理；(c)

<sup>9</sup> 《联合国人类住区会议(“人居二”)报告》，伊斯坦布尔，1996 年 6 月 3 日至 14 日》(联合国出版物，出售品编号：C.97.IV.6)，第一章，决议 1，附件二，第 163 段。

<sup>10</sup> 同上，第 169 段。

推动出版一份题为“实现可持续发展的城乡联系方法”的综合报告。<sup>11</sup>人居署理事会在第二十四届会议上强调了区域规划对城市空间和农村地区的重要性，并请执行主任与常驻代表委员会磋商，着手拟定关于城市和国土规划的国际准则。<sup>12</sup>随即，大会在关于联合国人类住区会议（“人居二”）成果执行情况和加强联合国人类住区规划署（人居署）的第 69/226 号决议中，请各成员国推动制定和实施国家城市政策。

24. 在题为“我们希望的未来”的联合国可持续发展大会成果文件中，各国国家元首和政府首脑及高级别代表们承诺努力提高人类住区的质量，包括在消除贫穷的背景下改善城市和农村居民的生活和工作条件，使人人都获得基本服务、住房和流动能力。<sup>13</sup>开放工作组明确致力于在拟议具体目标下建立城乡联系，增加对农村基础设施的投资<sup>14</sup>，通过加强国家和区域发展规划，支持在城市、城市近郊和农村地区之间建立积极的经济、社会和环境联系。<sup>15</sup>

## B. 机遇与挑战

25. 城市和大型城镇的扩张主要由以下原因引起：城市地区的人口自然增长；行政上对土地从农村到城市性质的重新划分<sup>16</sup>；以及从农村地区向外迁移。许多来自农村地区的移民试图谋求提高生活质量的机会，逃离灾害和缺乏保障的生活。然而，新的城市移民往往居住在边缘化的土地，环境条件退化，很少或几乎没有基本服务。为容纳这些移民而出现的扩张主要发生在大都市层面，伴随着城市向近郊区和农村地区的延伸。这催生了新型的城乡互连关系，城市与农村之间的物理边界正在逐渐模糊。然而，大都市边缘的扩张往往缺乏规划和协调。

26. 城市化和现代化同样也在缩小生活质量和生活方式上的城乡差异。关于城市化的对话必须摆脱传统（和错误）的城乡二元对立观点；为使城市和乡村取得可持续发展，必须齐头并进。对城乡连续统一体的认识也凸显了伙伴关系、团结合作和统一行动可以造福所有人，无论年龄、性别以及无论居住在城市还是农村地区。在这一认识的基础上会取得许多积极的发展成果，包括保障粮食安全、增加就业机会、改善平等状况和加强治理。

27. 为进一步加强城乡连续统一体在 2015 年后发展议程中的地位，国际农业发展基金（农发基金）发布了一份题为“利用城乡关系促发展”的文件，其中建议缩短城乡地区差异，尤其是在连通能力、基础设施、能源，以及人口、工作、物品、知识和资金的顺畅流通等方面的差距。文件还建议为获取高质量的数据和信息投资，以便提高服务质量、增加机会，确保进行综合全面的土地和生态系统治理。此外，过去一年来，人居署与共融体联盟、农发基金、联合国区域发展中心、非洲经济委员会、亚洲及太平洋经济和社会委员会、世界银

<sup>11</sup> 第 19/6 号决议。

<sup>12</sup> 第 24/3 号决议。

<sup>13</sup> 大会第 66/288 号决议，附件，第 134 段。

<sup>14</sup> 具体目标 2(a)。

<sup>15</sup> 具体目标 11(a)。

<sup>16</sup> <http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/Progress-to-date-outcome-Habitat-II-CHINESE.pdf>。

行、联合国粮食及农业组织（粮农组织）以及其他联合国实体合作，推动城乡连续统一体方面的思考以及相关的行动规划工作。

### C. 加强城乡联系的拟议切入点

28. 如果我们能彻底扭转城乡之间在政治、社会和地理层面的二元对立，更好地理解城乡之间在发展上的空间连续统一性，就能最大程度地实现可持续发展。以下十个领域被确定为人居署与其他组织合作加强城乡联系的可能切入点：

(a) *城乡地区之间产品、服务和信息的空间流动*。城市可作为工具，用于实现相互支持的城乡空间次级系统。在此过程中，物理、经济、社会、政治和技术联系都可以发挥作用。人居署可通过开展区域规划，建立连接城市地区与其农村周期地区的发展通道，确保相互之间的高效流动，从而促进建立上述联系。通过鼓励这一相互重叠的空间流动，可以最终打破错误的二元对立论，加强城乡连续统一体；

(b) *减少城乡融合过程中的环境影响*。许多报道称，城市的能源消耗量占全球总量的 70% 以上，通过直接或间接方式产生的温室气体排放量占全球总量的比例与之类似。与此同时，城市容易受到气候变化的影响，这可能会使日渐减少的战略资源更加紧张，降低农业生产力，加剧农村向城市的迁移。但城市也可在解决环境问题方面发挥作用。对农村和城市空间进行综合规划，可为保护生态系统服务，尤其是水资源和水域，带来明显的益处。人居署应继续鼓励有规划的城市扩张，通过这一途径降低人均能源使用和排放量，最终进一步减缓气候变化。在充足的资源、能力和政治承诺支持下实现的有规划的城市扩张还有助于管理城市近郊地区的可持续发展，尤其是生物多样性热点地区和其他环境敏感地区。借助地区能源系统，城市不仅能减少能源需求，还可以利用可再生能源来生产能源。大多数发展中国家都富含可再生能源。此外，针对粮食生产及消费的运输、储存、批发和零售制定可持续的城市政策，可以提高小型城镇的能力，最终加强粮食安全；

(c) *应对灾害的城乡连续统一体*。洪涝、飓风、泥石流等灾害有时会加速社区的迁移，形成小规模的内流离失所群体。各种冲突也可能导致社区的大规模流离失所。因此需要进行适当的规划，并具备充分的能力，来避免人道主义危机和非正规居住区的蔓延。人居署应鼓励制定针对脆弱人群的应对措施，并酌情建立安置机制。人居署还可开展工作，致力于以更为一致、可预测且有效的方式响应回返难民和境内流离失所者的需求。<sup>17</sup> 中小城市也可安置此类人群并计划其回返事宜；<sup>18</sup>

(d) *城乡地区之间的流动和迁移*。流动和迁移是界定城乡连续统一体的两个最关键因素。在很多情况下，经济和空间政策及监管框架推动了城市化进程，并促进了城乡间的人口流动。然而，随着越来越多的人口以日益混乱的方

<sup>17</sup> 秘书长的政策委员会第 2011/20 号决定，“持久的解决办法：对秘书长 2009 年关于建设和平的报告的后续行动”，2011 年 10 月 4 日。

<sup>18</sup> Tacoli, C. (2009) *Crisis or adaptation? Migration and climate change in a context of high mobility*. *Environment and Urbanization*. Vol. 21(2):513–525. DOI:10.1177/0956247809342182. 国际环境和发展学会。



式迁移到数量有限的大城市中，迁移问题变得日益严峻。通过开展土地规划工作，可以找到一些方法，吸引农村移民迁往更多的中小城镇。保持人口流动平衡是土地规划工作的宗旨之一，它可以通过对二级中小城市进行更好地规划，减少人们对主要城市的关注。如果在各级政府之间建立适当的合作机制，配以良好的金融模式、参与性规划方法以及有效的监管和法律框架，二级城市也能够提供充足的住房、基础设施、服务和就业机会，对青年和妇女而言尤其如此。与此同时，在某些区域出现了由城市向农村的逆向迁移，也必须对这一现象加以考虑；

(e) *农村城市化：发展中小城镇。*随着知识水平、经济活动、交流、媒体和社会关系这些具有显著城市特征的方面得到改善，农村居住环境受到影响，使得农村人口日趋城市化。中小城镇仍然非常重要，因为农村人口往往更容易到达这些地方，充当它们与较大城市间交流的纽带。然而，许多此类二级城市（尤其是在撒哈拉以南非洲地区）正在为管理城市化、吸引投资以及满足住房、土地权属、基础设施和基本城市服务的需求而苦苦挣扎。这些城市往往管理不善，城市内部及相互之间的通讯系统都较为薄弱，难以创造和保留就业机会，失业率居高不下，难以强化经济并实现其多样性，在保留资金和吸引投资方面也困难重重。人居署可设计相关的工具和系统，以便帮助此类城镇增加价值，具体方式包括保障充足的公共空间和有效的街道网络；加强土地权属安全；制定适用于综合性发展的试点系统；以及采用适当的法律、金融、经济和土地权属工具；

(f) *为实现均衡的城乡发展的土地和空间规划。*采取城市区域规划方法，意味着要将城市地区纳入一个更广泛的功能区域。此类方法与土地和空间规划战略及其他工具一同使用，最终能够促进实现更加平等、综合的城乡发展。这包括加强城市、城镇及其周边地区之间的协同增效和相互联系，同时特别关注某些城市和城镇在地理位置、战略设施或地方专门知识方面可能具备的比较优势。人居署已着手为各城市提供支持，为它们制定相关政策，提高它们在更广泛城市系统中的竞争力和专业化程度。因此，许多城市区域的活力和总体投资状况都日趋改善，包括利用年轻城市人口的潜力来实现公平的经济增长。同时，人居署及其伙伴正在继续实施关于城市和土地规划的拟议国际准则；

(g) *粮食安全体系和针对所有人的“可持续发展链”。*只有全世界可持续地管理土地和自然资源，日趋城市化的未来才能实现真正的公平。然而，有限的土地数量加剧了其不同用途之间的竞争。土地转化、过度使用以及缺乏良好的治理都只能让这一情形愈演愈烈。粮食安全是土地管理不力最先危及到的领域，它是农村和城市共同面临的挑战，对妇女、穷人和脆弱人群有着不同程度的影响。城乡联系能够确保粮食生产活动在城市和城镇附近及内部，以及地理位置有利于吸引投资和进入市场的农村地区进行。同时，各区域需要让所有依赖土地、权属安全和自然资源谋求生计的人能够更方便地获取这些资源。为此，需要制定一个关注性别平等并对青年问题敏感的人权框架；

(h) *城乡地区的包容性投资和融资。*为提高农村生产力创造有利环境十分关键。关键是应了解公共和私营部门的投资流及其质量和影响。需要提供激励和保障措施，来确保将投资用于构建有助于提高城乡经济生产力、可持续性、包容性和恢复能力的资产。人居署继续帮助地方政府制定和实施地方经济

发展战略，旨在把握具备比较优势的现有领域、利用地方资产，并取得公平的成果；

(i) *加强法治和管理，提高城乡合作能力。*要实现城市与农村地区的相互联系，需要在行政边界以及行动者之间进行紧密的互动。因此，要加强城乡间的互动，需要适当的治理安排（即正式和非正式的认同和磋商）和充分的能力（即体制、人力和系统相关能力）。人居署可设计相关系统和工具，将具有多个层级和多方行动者的横向和纵向最佳治理系统相联系。人居署还将继续推进权力下放工作，将其作为实现良好治理、为所有人提供基本服务以及开展有效公共行政管理的一项要素；<sup>19</sup>

(j) *加强城乡联系的全球伙伴关系。*致力于实现城乡协同增效的新模式，将为政策、立法和规划机构提供明确的指示，并将加强这些机构间的伙伴关系。人居署、开发署、农发基金、粮农组织、联合国区域发展中心、环境署、经济合作与发展组织（经合组织）及其他各机构已开展工作，帮助提高人们对于城乡联系及相关支持措施的认识和理解。一些学术机构、非政府组织和外部支持机构也正积极致力于此项工作。通过建立一个更为正式的全球城乡联系伙伴关系，充分利用各方的努力，将有利于资源的筹集。

## D. 供讨论的问题

29. 以下问题供进一步讨论：

(a) 政府如何管理由城市和农村区域组成的系统，才能最大化地实现经济连通性、环境可持续性和社会福祉？

(b) 包括各级政府、私营部门和工会在内的不同利益攸关方，在城乡联系方面可发挥什么作用？

(c) 哪些类型的城市治理机制能够改善城市地区的功能，包括小型、中型和二级城镇的作用？

(d) 哪些做法成功采用了参与式的城市规划方法，充分并优先考虑了子孙后代的需求？

(e) 如何管理城市扩张现象，尤其是在具有较大潜力的农业地区？

(f) 哪些做法成功地结合了城市和农村融资与资本市场及服务？

(g) 如何管理运输通道，最大程度地实现经济连通性？

(h) 运输基础设施建设、二级城市发展、培训和能力建设、公私伙伴关系以及适宜的体制框架对于改善城乡联系至关重要。可以采取哪些措施来促进上述工作？

<sup>19</sup> <http://unhabitat.org/books/international-guidelines-on-decentralization-and-access-to-basic-services-for-all/>。

(i) 人居署及其伙伴如何在城乡连续统一体中确保妇女、穷人及其他脆弱人群的权属安全、土地保障及其他相关权利？

(j) 人居署如何支持国家和地方政府制定适合地方条件的有效法律和体制框架，并推进实施各项法治和人权原则？

(k) 人居署及其伙伴如何确保实现均衡的土地规划，解决目前某些区域存在的城乡迁移问题？

### 三、 副主题 2：人居署在 2015 年后发展议程中的作用

#### A. 完成目标和具体目标框架

30. 可持续发展目标中的拟议目标 11 旨在建设具有包容性、安全、有复原力和可持续的城市和人类住区，它包含 10 项拟议具体目标，其中每一项都在促进实现可持续城市发展和人类住区方面带来了机遇和挑战。人居署能够发挥作用，贡献专门知识，以确保最大程度地利用机遇、应对挑战。

31. 拟议目标 11 中的各项具体目标所涵盖的问题包括：获取住房和基本服务；贫民窟改造；可持续和安全的流动人口；城市规划；文化和自然遗产；灾害恢复；人类住区的环境影响；提供安全的公共空间；城乡联系；减缓气候变化的影响；以及可持续的建设方法。将通过指标的选择过程完善这些具体目标，人居署可应成员国要求就以下事宜提供相关技术援助：权属保障和预防贫民窟现象；非机动运输；土地利用效率及城市规划的其他积极成果；多用途公共空间；量化城乡联系和城市融资。

32. 人居署在推动建设可持续城市和人类住区方面拥有长期经验，因此能够在实施拟议目标及其具体目标方面发挥作用。例如，人居署可继续通过发展伙伴关系，就具体目标的实施和监测为成员国提供大量技术援助。人居署还在制定工具和准则方面具有比较优势，可指导这些具体目标的实施工作。此外，人居署对国家城市政策、立法、土地、区域、都市和城市规划以及有规划的城市扩张等问题日益关注，使其能够更好地界定、落实和实施该拟议目标及其具体目标中涉及的议程事项。同时，人居署也日益关注地方经济发展和城市融资问题，这有助于为经济基础提供支持，从而以可持续的方式为这些具体目标筹资。

33. 人居署还能在以下传统专门知识领域为伙伴国家和地方主管部门提供政策和技术支持：土地、地方治理、水资源、卫生、废物管理、流动性和能源。此外，人居署在冲突后和灾后重建以及城市气候变化适应和减缓方面也具有丰富经验。凭借这些经验，可以为其他国际机构、地方政府、民间社会和私营部门提供支持，帮助它们落实可持续发展目标的各相关要素。这需要制定旨在减缓冲突和自然灾害及从中恢复的各项战略，将适应措施纳入城市规划工作，同时发展地方政府有效应对气候变化的能力。

34. 开放工作组提案中的其他目标和具体目标也与人居署的工作有关。“在世界各地消除所有形式贫困”这一目标的实现，还将有赖于城乡之间的进一步融合，并将立足于为实现包容性繁荣和消除贫穷而开展的有规划的城市化工作的积极成果。同样，对于“确保健康生活和促进所有年龄段的所有人的福祉”这一目标以及相关具体目标“停止出现新生儿和 5 岁以下儿童的可预防的死

亡”和“将因道路交通事故造成的死亡数减少一半”，实现进展将在很大程度上取决于水资源供应等基础服务的提供，以及卫生和可持续流动性方面的状况。此外，“保护、恢复和促进可持续利用陆地生态系统可持续地管理森林，防治荒漠化，并制止和扭转土地退化和生物多样性丧失”这一目标的实现，将部分取决于最大化提高城市土地利用效率以及尽可能减少城市环境影响这两方面的工作。

## B. 与人居署 2014-2019 年战略计划的联系

35. 人居署 2014-2019 年战略计划中的七项次级方案均与拟议目标 11 及其十项拟议具体目标有密切联系。其中许多次级方案还与其他拟议可持续发展目标和具体目标存在关联，具体如下。

(a) *次级方案 1，城市土地、立法和治理*，与“千年发展目标”中未完成的工作以及可持续发展目标中涉及贫困、粮食和性别方面的拟议要素有密切关系；同时还涉及可持续发展目标中和平与安全方面的要素；

(b) *次级方案 2，城市规划和设计*，涉及 2015 年后发展议程中许多较新的方面，与目标 11 中独有的关注空间和场所的内容关系最为紧密。此外，它还与消除贫困和气候问题的各项要素关系密切；

(c) *次级方案 3，城市经济*，与包容性经济增长、就业和体面工作（尤其关注青年人）存在交叉关联；

(d) *次级方案 4，城市基本服务*，涉及可持续发展目标中扩大服务供应的方面，以及减贫、健康、水和卫生、能源及可持续消费和生产的相关要素；

(e) *次级方案 5，住房和贫民窟改造*，是对“千年发展目标”中未完成工作的进一步深化，与更为广泛的目标 11 中政策和预防贫民窟现象的内容相关；

(f) *次级方案 6，降低风险与恢复*，与减贫和气候方面目标的各项要素关系密切；

(g) *次级方案 7，研究和能力建设*，与拟议目标 11 的所有具体目标存在重要联系，尤其是在监测城市趋势、了解城市问题，以及负责实施 2015 年后发展议程的政府的能力建设方面。此外，还与性别、青年、基于人权的方法以及气候变化等跨领域问题存在密切关联。

36. 有机会通过实施人居署 2016-2017 年和 2018-2019 年工作方案，进一步将 2014-2019 年战略计划与 2015 年后发展议程相联系。同时，有些的战略领域可能与 2015 年后发展议程实现融合，包括利用人居署的具体国家项目促进该议程的实施。还有一种可能是在 2015 年后发展议程与“人居三”会议筹备进程（包括新城市议程的起草）间形成一种常态的双向关系。

### C. 其他 2015 年后进程

37. 可持续发展融资政府间专家委员会对“里约+20”峰会上规定的职责范围加以扩充，在不限成员名额工作组会议间隙期间举行定期会晤于 2014 年 8 月<sup>20</sup>发布了最终报告。该报告探讨了全球融资环境不断变化的问题，包括不断变化的融资需求和资源流模式。为了寻找新的战略方法，报告中列出了可持续发展筹资的五种可能来源：(a) 国内公共部门；(b) 国内私营部门；(c) 国际公共部门；(d) 国际适应部门；以及 (e) 混合来源。报告还为将于 2015 年 7 月在亚的斯亚贝巴举行的第三届发展筹资问题国际会议的筹备进程提供了参考意见。作为该筹备进程的一部分，2014 年举行了两次实质性会议，为将于 2015 年举行的三次起草会议提供参考意见。人居署通过联合国系统工作组监督下的可持续发展筹资问题工作组参与了相关工作，并为第三次发展筹资问题国际会议的筹备进程献言献策，强调了可持续城市化对于内部资源筹集的作用。

38. 秘书长的数据革命促进可持续发展问题独立专家咨询小组于 2014 年定期举行会议，并于 2014 年 11 月发布了最终报告<sup>21</sup>。报告强调了与目前数据状况有关的两项重大全球挑战：(a) 不可见性方面的挑战，即数据获取方面的缺口，以及在填补这些缺口时出现的延迟，以及 (b) 不平等性方面的挑战，即不同人群在是否掌握信息，以及他们为了做出自己的决定而需要了解的知识方面存在差距。报告还指出了如何在联合国牵头发动的数据革命工作中应对这些挑战，具体方式包括(a) 鼓励和推动创新，以填补数据缺口；(b) 筹集资源，消除发达国家与发展中国家，以及数据匮乏的人群与拥有丰富数据的人群之间的不平等现象，以及(c) 领导并协调数据革命。这些建议为秘书长的综合报告提供了有用信息，并将继续在 2015 全年为关于 2015 年后发展议程的政府间磋商提供参考。

39. 作为关于 2015 年后发展议程执行手段的第二轮全球磋商的部分内容，联合国发展集团、人居署、开发署以及地方和区域政府 2015 年后发展议程全球工作队共同牵头组织了一次关于实现可持续发展目标本地化的磋商，旨在为 2015 年后发展议程的执行手段献言献策（见第 5 段）。磋商的目的在于确定如何在地方一级实施整个 2015 年后发展议程。磋商进程得出如下结论：(a) 地方政府是发展过程中的关键行动者，在明确和响应市民发展需求方面具有独特优势；(b) 新议程的实施应当适应国家和地方情况，以确保他们发挥主导精神、避免重复并提高有效性；(c) 各级的权力下放、辅助和治理工作（包括强有力的国家承诺）对于新议程的执行至关重要；以及(d) 有效的地方治理可确保让不同类型的地方利益攸关方参与进来，发挥广泛的主导精神，建立明确的问责制。

<sup>20</sup> <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/4588FINAL%20REPORT%20ICESDF.pdf>.

<sup>21</sup> [www.undatarevolution.org/wp-content/uploads/2014/12/A-World-That-Counts2.pdf](http://www.undatarevolution.org/wp-content/uploads/2014/12/A-World-That-Counts2.pdf).

## D. 监测和实施

40. 联合国可持续发展解决方案网络明确表示，数据和衡量指标对于需要实现的发展目标而言至关重要。<sup>22</sup>实际上，如果想要成功实施各项长期可持续发展目标，城市需要建立具有明确指标、基准数据、具体目标和总体目标的监测系统。此类系统还必须提供一个总体框架，允许各城市、国家和国际社会明确可能的限制因素并适应国家和地方具体情况。<sup>23</sup>数据和衡量指标将有助于各城市做出适当的决定，采取最佳政策和手段来跟踪变化并系统地记录成果层面的绩效。

41. 全球空间数据收集（如通过卫星图像进行收集）方面的最近进展与可持续城市 and 人类住区问题尤其相关。为加快这方面的进展，需要加大投资和技术应用。人居署已请研究机构制定一套具有代表性的城市区域数据集，这将有助于监测城市土地利用效率、土地使用组合、街道连接性及可持续城市发展的其他关键因素。

42. 2012 年，人居署启用了一项新的全球监测工具来衡量城市一级的可持续性。“城市繁荣指数”对城市进行全面、综合、系统的考察，让政府得以利用空间、人口、经济、环境以及治理相关挑战等方面的数据。该指数是一项综合指标，包括生活质量、生产力、基础设施、公平性、社会包容性、环境可持续性和城市治理六个方面。同样，城市主管部门和地方利益攸关方可以利用这一指数明确干预机会及可能的干预领域。

43. “城市繁荣指数”具有许多突出的有利要素：(a) 一个系统性的城市评估办法；(b) 一个单一的复合值；(c) 全球基准；(d) 基准数据和信息；(e) 一个可比性方面的全球平台；(f) 确定可分解的可持续城市发展优先重点；(g) 决策和问责制的证据基础；以及(h)地方/国家监测系统。一项初步对比分析表明，目标 11 中的各项拟议具体目标与“城市繁荣指数”的各项指标高度趋同。该指标可用作地方监测工具，明确、量化、评价、监测和报告各城市和国家对于拟议目标 11 的实施进展。它还有利于地方和国家政府建立自己的监测机制，以更为系统的方式促进报告工作。随着可持续发展目标指标制定进程的不断推进，还可相应地将“城市繁荣指数”与新的指标结合使用。

44. 拟议目标 11 无法脱离其他的拟议可持续发展目标单独实施。实现可持续的城市发展将为所有其他可持续发展目标和具体目标的实现提供强有力支持，反之亦然。由于“城市繁荣指数”可用作拟议目标 11 实施状况的监测工具，一些其他拟议可持续发展目标也可在城市一级实现本地化并得到监测。这一指数还可提供框架，帮助分析拟议目标 11 与其他拟议可持续发展目标中城市层面内容之间的相互关联。这让地方和国家政府以及国际社会能够更加全面地监测和报告拟议目标 11 的相关工作。

45. 2015 年后发展议程中城市层面内容的实施还需要来自水资源等其他部门的其他利益攸关方做出共同努力。拟议目标 6 旨在确保所有人都能够获取水资源并确保对其进行可持续管理。世界卫生组织、人居署和联合国环境规划署（环境署）正在组织“全球扩大水资源监测倡议”第一次磋商，旨在为 2015 年

<sup>22</sup> 可持续发展解决方案网络（2014 年），可持续发展目标指标和监测框架：开启数据革命。

<sup>23</sup> 人居署（2014 年），《城市化与可持续发展：迈向新的城市议程》。

后的水资源监测制定一致的框架。拟议的框架在现有的水资源和卫生监测的基础上，还将纳入废水管理、水质和水资源管理等内容。作为成果之一，“全球扩大水资源监测倡议”将支持促进水部门实现更加一致的报告，并更好地确定资源和投资目标。

46. 在更广泛的范围内，人居署和联合国统计司将继续为统计委员会提供支持，因为该委员会负责为整个可持续发展目标框架提出最佳指标。监测进程一旦启动，人居署将根据哪些机构最适合监测 2015 年后发展议程中的哪些相应内容，为国家、次国家或地方各级的相关政府机构和全球联合国系统提供支持。

47. 2015 年之后，人居署应在 2015 年后发展议程最终成果文件以及“人居三”会议成果的指导下，在该发展议程实施工作中发挥作用。人居署还具备良好的条件，可在 2015 年后发展议程的实施与监测中发挥如下作用：

(a) 协调和确保可持续城市和人类住区相关目标及其具体目标实施过程中的政策一致性；

(b) 领导实施各项具体目标，包括那些与其他多边组织相比人居署具有明显比较优势的目标（如城市和土地规划、住房和贫民窟改造，以及公共空间）；

(c) 推动实施可持续城市和人类住区相关拟议目标下的其他具体目标；

(d) 推动实施对城市和土地开发具有重大影响的其他相关目标和具体目标（如与水、能源、废物和就业相关的目标）；

(e) 参与 2015 年后发展议程中与人权有关的工作，包括强制搬迁、权属安全和流离失所者的相关工作；

(f) 持续参与 2015 年后发展议程的本地化工作；

(g) 提供支持，促进数据收集和特定指标的新衡量指标的测试工作；

(h) 提供支持，推动开发城市融资系统，将其作为筹资的内部来源，并作为实施 2015 年后发展议程的部分手段；

(i) 定期向可持续发展问题高级别政治论坛等监督机构进行汇报。

## **E. 供讨论的问题**

48. 以下问题供进一步讨论：

(a) 就在关于 2015 年后发展议程的最终政府间磋商中加强突出可持续城市化的作用而言，还存在什么其他可能性？

(b) 对于可持续发展目标的实施与监测，哪些机制可能是最佳选择？相应地，人居署应该发挥什么样的协同和实施作用？

(c) 我们能否通过明确不可持续城市化的驱动因素并对目标进行适当量化，来规避“千年发展目标”的某些不足？

(d) 尽管拟议可持续发展目标明确关注土地对于减贫、性别和粮食安全工作的重要性，但并未在可持续城市和人类住区的相关工作中明确涉及土地问题。如何弥补这一缺陷？

(e) 可持续城市化如何改善内部资源的筹集状况，从而促进 2015 年后发展议程的实施？

(f) 人居署在可持续发展目标本地化的实施过程中可发挥什么作用？

(g) 在与人居署及其伙伴以及其他城市利益攸关方合作的情况下，各成员国如何确保可持续发展目标的落实能够带来有意义的变革？

---