



第二十五届会议

2015年4月17-23日，内罗毕

临时议程*项目5

**联合国人类住区规划署的活动，
包括协调事项**

联合国人类住区规划署的活动

关于城市与土地规划的国际准则草案

执行主任的报告

一、 导言

1. 本报告的导言列出了关于城市与土地规划的国际准则草案的目标、定义和范围、背景和理由陈述，还概述了该准则的编制进程，包括起草、定稿以及准备供联合国人类住区规划署（人居署）理事会通过。

A. 目标

2. 自1950年起，全世界一直都在迅速变化。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，该准则旨在为完善全球政策、计划、设计和实施进程提供框架，建设布局更紧凑、更具社会包容性、更加融合和相互连通的城市和地域，促进城市的可持续发展和对气候变化的抵御能力。

3. 该准则草案的意图体现为以下目标：

- (a) 制定一个普遍适用的参考框架，指导城市政策改革；
- (b) 从国家和地方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；
- (c) 补充其他旨在促进可持续城市发展的国际准则并与之建立联系；
- (d) 提升城市和土地议题在国家、区域和地方政府发展议程中的地位。

* HSP/GC/25/1。

B. 定义和范围

4. 城市与土地规划是指旨在通过制定空间愿景、战略和计划并运用一系列政策原则、工具、体制和参与机制以及监管程序，实现经济、社会、文化和环境目标的决策进程。

5. 城市与土地规划天然具有一项基本经济功能。它是重塑城市和区域形态和功能以形成内生经济增长、促进繁荣和就业的有力工具，同时也是应对最脆弱、边缘化或无法充分享受服务的群体需求的有力工具。

6. 该准则草案将推广城市与土地规划方面的重要原则和建议，能够帮助所有国家和城市有效指导城市人口变化（增长、停滞或减少），并提高现有及新的城市住区的生活质量。考虑到辅助性原则和各国的具体治理安排，应在空间规划的各个尺度层面使用本准则草案：

(a) 在超国家和跨境层面，跨国区域战略有助于引导对解决气候变化和能源效率等全球性问题进行投资，促进跨境区域城市范围的综合扩展，降低自然风险并改善共有自然资源的可持续管理；

(b) 在国家层面，国家计划能够利用现有及规划中的经济支柱和大型基础设施，以便支持、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；

(c) 在城市区域和大都市层面，次国家区域计划有助于通过以下方式促进经济发展：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，降低灾害风险和能源利用的密集度，应对社会和空间不平等问题，以及提高增长地区和衰落地区的地域凝聚力和互补性；

(d) 在城市和市政层面，城市发展战略和综合发展计划有助于对投资决定进行优先排序，鼓励分散的城市地区之间形成合力并展开互动。土地利用计划有助于促进对环境易受破坏地区的保护和土地市场的监管。城市扩展和填充计划有助于最大程度地降低交通和服务供应成本，优化土地的利用并支持城市开放空间的保护和布局。城市升级和改造计划有助于提高居住和经济密度，并促进社区的社会融合；

(e) 在社区层面，街道发展和公共空间计划及分布有助于提高城市质量、社会凝聚力和包容性，并改善对地方资源的保护。促使社区参与管理诸如公共空间和服务等城市公共品的参与式规划和预算方法有助于改善空间整合和连通、人类安全和抵御能力、地方民主及社会责任。

7. 许多国家存在不同类型的城市和土地规划方法及做法，并已进行了验证：包括全市战略规划、总体规划、社区规划、土地利用规划等。这些方法和做法均旨在影响城市形态和功能，并通过各种不同方式实现；即使未实施的计划也会对现实世界产生影响，例如成为可持续变革的阻碍。规划方法的范围广泛，包括一系列不断演变的方法，其中自上而下和自下而上的方法在各种特定情况下得到不同程度的结合使用。

8. 无论采用何种方法，计划的成功实施需要强大的政治意愿、吸纳所有相关利益攸关方参与的适当伙伴关系以及三个关键的有利要素：

(a) **可执行且透明的法律框架。**应强调建立规章制度体系，为城市发展提供一个稳固且可预测的长期法律框架。应特别关注问责制、可实施性和酌情执行法律框架的能力；

(b) **健全且灵活的城市规划和设计。**应特别关注公共空间的设计，因为公共空间是创造城市价值的主要因素之一，包括提供合理的街道布局、连通和分配开放空间。同等重要的是清晰规划可建造的街区和地块的布局，包括适当的紧凑度和建成区域的混合型经济利用，以降低流动性需求和服务供应的人均成本。最后，设计应促进加强社会融合和互动以及城市的文化工作；

(c) **可负担且具有成本效益的财政计划。**城市计划的成功实施取决于良好的财政基础，包括启动公共投资以产生经济和财政效益并承担运行成本的能力。财政计划应包括切实的收入计划，包括在所有利益攸关方之间共享城市价值，以及提供经费应对城市规划的需求。

9. 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、注重成果交付的伙伴关系和简化有效的程序。

C. 背景和理由陈述

10. 关于城市与土地规划的准则草案将支持运用人居署理事会之前通过的两套准则。关于权力下放和加强地方主管部门的国际准则（2007年）用于促进国家一级的政策和体制发展及改革，以便为地方主管部门赋权并改善城市治理。

¹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）则为在城市一级改善基本服务供应的伙伴关系提供了有利框架。²该准则以过程为导向，根据不同国家的国情进行了调整。关于城市与土地规划的准则草案是采取强有力的跨部门和多层次方法以运用这两套准则的一个契机。健全的城市和土地规划确实是加强地方主管部门并促进提供基本服务的途径。该准则草案也是作为通用框架设计的，是一份集城市政策原则（为什么要规划）、管理进程（如何规划）以及技术产品（城市和土地规划内容）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的合作和经验交流。

11. 在2013年4月19日第24/3号决议中，理事会请人居署与常驻代表委员会磋商，制定关于城市与土地规划的国际准则，并将准则草案提交给理事会第二十五届会议批准。本报告即为对该要求的回应，将帮助各成员国推广一项综合办法来规划和建设可持续城市和城市住区，具体途径包括支持地方主管部门、提高公众认识以及促进城市居民（包括贫民）参与决策进程。³

12. 该准则草案以公认的原则和国家、区域及地方经验为基础，考虑到各国现有的具体方法、愿景、模式和工具，一经成员国通过，将成为促进全球范围内健全城市和土地规划工作的工具和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国家和地方情况调整该准则，并将制定和实施国家准则，以反映其自身体制设置和能力，并应对其城市和土地方面的

¹ 经理事会 2007 年 4 月 20 日第 21/3 号决议批准。

² 经理事会 2009 年 4 月 3 日第 22/8 号决议批准。

³ 《我们希望的将来》，大会第66/288号决议，附件第135段。

特定挑战。此外，该准则还将是国家和地方政府有效开展质量控制和监测的工具，以便参考该准则所载核心原则实现可持续规划并适当落实。

D. 编制进程

13. 作为针对第 24/3 号决议的后续行动，人居署设立了一个专家组，就准则草案的结构、内容和措辞向秘书处提供建议。该专家组成员的地域分布平衡，以反映全球各区域的经验和做法。参与者由其各自国家政府和关键伙伴提名；尤其代表地方主管部门（城市和地方政府联合会）和专业规划人员协会（国际城市和区域规划人员学会）。该专家组也与国际组织（世界银行、联合国区域发展中心、经济合作与发展组织）开展磋商。

14. 已举行了三次专家组会议。第一次会议于 2013 年 10 月 24 和 25 日在巴黎举行。与会者通过了准则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与第七届世界城市论坛同期举行。该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，还将记录在案的经验教训纳入准则草案修订版。会上进一步制定了一份准则草案，并商定简编一份良好做法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 和 12 日在日本福冈市举行。会上定稿了该准则，并提交给理事会第二十五届会议。在 2014 年 4 月的世界城市论坛、经济及社会理事会于 2014 年 5 月 29 日在纽约召开的关于可持续城市化的首次综合会议以及 2014 年 11 月 3 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期间，还与人居署区域办事处、联合国机构和其他伙伴团体开展了特别磋商。

15. 该准则草案的编制工作与以下工作同时进行：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（人居三）的筹备进程。因此，在适当情况下，准则草案的内容可为上述进程的成果文件提供信息和资料。

16. 今后，人居署和其他国际机构可能应邀向一些国家提供技术援助，由这些国家决定根据本国国情调整该准则，起草相应的法规和章程，并在具体规划工作中检验此类规范工具。应设计一套工具来支持该准则的应用进程，须对该进程进行监测和记录，并将反馈意见纳入人居署的两年期工作计划。将邀请各国政府和合作伙伴就实施该准则直接向人居署提供反馈意见。根据第 24/3 号决议精神，正在开展案例研究，记录有启发性的做法，以说明有效的城市和土地规划方法的各项条件、面临的挑战和益处。

二、 国际准则

17. 本节包含关于城市与土地规划的准则草案，供人居署理事会审议批准。准则草案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，即城市和土地规划的治理、社会、经济和环境方面，后两节介绍城市和土地规划的要素及其实施。各节均从关键的基本原则谈起，继而以关于使所有人都能获得基本服务的国际准则为范本，提出一系列以行动为导向的建议。

18. 应强调指出，这些建议是一般性的，旨在为审查城市和土地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、规划专业人员及其协会可以考虑根据国家 and 地方情况调整该准则草案。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和土地规划等城市问题，具体方式包括加大对南南、南北合作以及三角合作的财政和技术支助，记录和分享经验和做法，以及在各个层级开展能力发展活动。

A. 城市政策和治理

19. 原则：

(a) 城市和土地规划不仅是一项技术工具，还是一项解决利益冲突的参与式综合决策进程，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紧密相连；

(b) 城市和土地规划是城市治理新范式的核心要素，可促进地方民主、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。

20. 各国政府应与其他各级政府机构和相关合作伙伴合作：

(a) 在国家一级制定推广可持续城市化模式的城市和土地政策框架，包括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），作为各级城市和土地规划工作的基础。因此，城市和土地规划将成为一项工具，用以将政策转化为计划和行动，并为政策调整提供反馈；

(b) 为城市和土地规划工作制定一个有利的法律和制度框架：

- (一) 确保在制定城市和土地计划时，将经济规划工具和周期以及国家行业政策纳入考虑，并确保相应地在开展国家规划工作时充分体现城市和土地的重要经济作用；
- (二) 认识到区域、城市和地方的不同情况，以及地域空间凝聚力和区域均衡发展的必要性；
- (三) 根据辅助性原则，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、区域和国家计划之间的联系和协同，确保各项举措在部门和空间层面的一致性；
- (四) 制定通用规则并建立机制，协调城市间的城市和土地规划及管理；
- (五) 正式确认伙伴关系和公众参与是主要的政策原则，让公众（男性和女性）、民间社会组织和私营部门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；
- (六) 促进对土地和房地产市场的监管，保护人造环境和自然环境；
- (七) 允许制定新的监管框架，促进不断以互动方式实施并修订城市和土地计划；
- (八) 为所有利益攸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) 推行城市间合作框架和清晰的多层次治理体系，支持建立具备适当监管框架和财政激励的城市间和大都市间机构，从而确保城市规划和管理规模适当，并且相关项目能够获得资金；

(e) 提交立法机构的议案应指明必须在地方主管部门的领导下制定、批准和更新计划，并且在其成为具有法律约束力的文件之前，酌情参照了其他各级政府机构制定的政策；

(f) 加强并赋权于地方主管部门，确保规划细则和条例得到实施并有效发挥功能；

(g) 与专业规划人员协会和网络、研究机构以及民间社会合作，建立一个有关城市规划方法、模式和做法的观察站（或其他类似安排），以便记录、评估和综合各国经验，开展和分享案例研究，向公众提供信息，并根据要求向地方主管部门提供援助。

21. 地方主管部门应与其他各级政府机构及相关合作伙伴合作：

(a) 为制定城市和土地计划提供政治领导，确保与部门计划和其他空间计划以及周边地区相互衔接配合，从而在适当尺度范围规划和管理城市；

(b) 在其管辖范围内批准、持续审查及更新（例如每 5 或 10 年一次）城市和土地计划；

(c) 将服务供应过程纳入到规划中，开展城市间以及多层级合作，促进住房、基础设施和服务的发展和融资；

(d) 将城市规划与城市管理相结合，以便将上游规划和下游实施联系起来，并确保长期目标和各项方案与短期管理活动和部门项目之间具有一致性；

(e) 有效监督承包城市和土地规划制定工作的专业人员和私营公司，从而确保各项规划符合地方政治愿景、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，采取行动避免非法开发行为，尤其关注面临风险、具有历史、环境或农业价值的地区；

(g) 建立多方利益攸关方监测、评价和问责机制，以便透明地评估各项计划的实施情况，并就针对长短期项目和方案的适当纠正行动提供反馈意见和信息；

(h) 分享城市和土地规划方面的经验，参与城市间合作，以推动政策对话和能力发展，并促进地方政府协会参与国家和地方层面的政策和规划工作；

(i) 通过建立适当的参与机制促进城市利益攸关方（尤其是社区、民间社会组织和私营部门）有效而平等地参与城市和土地规划的制定和实施工作，并促进民间社会代表（尤其是女性和青年）参与实施、监测和评价工作，以确保其需要在规划过程中得到考虑和回应。

22. 民间社会组织及其协会应：

(a) 参与城市和土地计划的制定、实施和监测工作，帮助地方主管部门明确需求和确定优先事项，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) 动员人们（尤其是不同年龄及性别的贫民和脆弱群体）参与有关城市和土地规划的公共协商，提高其代表性，从而促进城市公平发展，推广和平的社会关系，并将最不发达城市地区的基础设施和服务发展列为优先事项；

(c) 为社会各行各业（尤其是不同年龄及性别的贫民和脆弱群体）创造空间，鼓励并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，以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或导致低收入和脆弱群体流离失所的发展；

(e) 促进确保城市和土地计划长期目标的持续性，即使在政治变革或出现短期障碍时也不例外。

23. 规划专业人员及其协会应：

(a) 通过在整个规划制定和更新阶段贡献专长和动员关心其利益的利益攸关方群体，促进城市和土地规划进程；

(b) 在倡导更加包容平等的发展中发挥积极作用，具体方法不仅包括促进公众广泛参与规划工作，还包括在计划、设计、法规、章程和规则等规划工具中纳入相关内容；

(c) 推进准则的应用，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调整；

(d) 促进城市和土地规划方面以研究为基础的知识的增长，组织研讨会和咨询论坛，以提高公众对于该准则中所提建议的认识；

(e) 与学习和培训机构合作，审查和编写城市和土地规划方面的大学课程和专业课程，从而在这些课程中引入经必要改编和进一步阐述的准则内容，并为能力发展方案提供内容。

B. 有利于可持续发展的城市和土地规划

24. 城市和土地规划能够在诸多方面促进可持续发展，应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。

25. 以协同方式整合这三方面内容需要政治承诺和所有应参与城市和土地规划进程的利益攸关方的参与。上文第 22 段和第 23 段所述的关于民间社会组织和规划专业人员及其各自协会的预期作用的建议，同样适用于 B 节，因此下文不再重述。

1. 城市和土地规划与社会发展

26. 原则：

(a) 城市和土地规划的主要目的是在当今和未来社会的各个领域实现充足的生活水平和工作条件，确保城市发展的成本、机会和益处得到公平分配，特别是要提高社会包容性和凝聚力；

(b) 城市和土地规划是未来的一项必要投资。它是提高生活质量，成功实现尊重文化遗产和文化多样性的全球化进程，以及认可各群体不同需要的前提条件。

27. 各国政府应与其他各级政府机构和相关合作伙伴合作：

(a) 监测城市和地区住房和居住条件的演变，支持地方主管部门和社区旨在提高社会和地域的凝聚力和包容性的规划努力；

(b) 促进减贫战略的拟定和执行，支持创造就业岗位，促进所有人身体面工作，解决流动人口和流离失所者等脆弱群体的特殊需求；

(c) 促进建立渐进式住房金融体系，使得人人可负担得起土地、配备设施的地块和住房；

(d) 提供适当的财政激励和有针对性的补贴，加强地方财政能力，以便为地方主管部门赋权并确保城市和土地规划有助于解决社会不平等问题以及促进文化多样性；

(e) 促进在城市和土地规划进程中纳入对文化遗产和自然遗产的确定、保护和发展。

28. 地方主管部门应与其他各级政府机构及相关合作伙伴合作：

(a) 设计和推行包含以下内容的城市和土地计划：

(一) 清晰、分步骤、有重点的空间框架，为所有人提供基本服务；

(二) 土地、住房开发和交通方面的战略指导和自然地图，特别关注低收入和社会脆弱群体的当前和预期需要；

(三) 支持在城镇实现人权的工具；

(四) 鼓励社会融合和土地混合利用的法规，旨在为民众提供有吸引力的、可负担得起的服务、住房和就业机会；

(b) 改善社会和空间的融合度和包容性，特别是通过使所有人有机会接触城市和地区的各个方面，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，包括其社会经济机会、城市服务和公共空间，并应有能力为城市的社会和文化生活做出贡献；

(c) 根据男女老少的需求和想法，提供高质量的公共空间，改善和恢复现有的公共空间，如广场、街道、绿化区和体育场馆，使其更加安全，并且人人都可利用。应考虑到这些场所是充满活力和包容的城市生活不可或缺的平台，也是基础设施建设的根基；

(d) 确保在尽可能少地影响生计和开展拆迁安置的前提下，对低收入地区，非正式住区和贫民窟进行改造，确保其融入城市肌理。当不可避免产生影响时，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) 促进保障土地所有权和对土地和房产支配权的获取机会，以及低收入家庭的资金获取途径；
- (g) 通过促进土地混合利用和安全、舒适、可负担且可靠的交通系统，考虑到不同地区的土地和住房差价以及推广保障性住房解决方案的必要性，缩短居住、工作和服务区域之间的通勤时间；
- (h) 改善作为安全、公正和社会凝聚力的一项要素的城市安全，尤其是对于女性、青年人、老年人、残疾人 and 任何脆弱群体而言；
- (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) 确保影响土地和房地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) 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，认识到城市文化的发展和对社会多样性的尊重是社会发展的—部分，并具有重要的空间意义；
- (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。

2. 城市和土地规划与可持续经济增长

29. 原则：

- (a) 城市和土地规划是持续和包容性经济增长的催化剂，提供了一个有利框架，有助于创造新的经济机会，监管土地和住房市场，及时提供充足的基础设施和基本服务；
- (b) 城市和土地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连通。

30. 各国政府应与其他各级政府机构和相关合作伙伴合作：

- (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个中心城市区域的发展，以此为战略来提升毗邻城市之间以及城市与农村腹地之间的专业化、互补性、协同效应，以及和规模经济和集聚经济效应；
- (b) 与私营部门等建立动态伙伴关系，确保城市和土地规划在规模经济和集聚经济效应、就近原则和连通性的基础上，协调经济活动的空间位置和分布，从而促进生产力增长、竞争力提高和繁荣发展；
- (c) 支持城市间合作，确保资源得到优化筹集和可持续利用，防止地方主管部门之间的不正当竞争；
- (d) 制定一个地方经济发展政策框架，将地方经济发展中有关促进个人和私人活动的主要概念主流化，从而在城市和土地规划进程中扩大或再生地方经济并增加就业机会；
- (e) 制定一个信息和通信技术政策框架，该框架考虑到地域限制和机会，旨在加强地域实体和经济活动者之间的联系。

31. 地方主管部门应与其他各级政府机构及相关合作伙伴合作：

(a) 认识到城市和土地规划的主要作用是为高效建设主干基础设施、提高流动性和促进构建城市节点提供必备依据；

(b) 确保城市和土地规划为建立安全可靠的公共交通和货物运输系统创造有利条件，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) 确保城市和土地规划有利于使经济参与者和居民获得更多均衡发展 and 负担得起的数字基础设施和服务，并促进基于知识的城市发展和土地开发；

(d) 在城市和土地规划中纳入清晰详尽的投资规划内容，包括公共和私人部门预计将在承担资金、运营和维护成本方面做出的贡献，以便合理调动资源（地方税务、内生收入、可靠的转移机制等）；

(e) 利用城市和土地规划及相关先进的土地用途管制规则，如基于城市形态的设计准则或基于实际用途的区域划分，来管理土地市场、建立开发权市场、调动城市金融（如以土地为基础进行融资）以及回收城市基础设施和服务方面的部分公共投资；

(f) 利用城市和土地规划来指导和支持地方经济发展，特别是利用地方社区组织、合作企业、小型企业和微型企业以及适当产业和服务的空间集聚创造就业机会；

(g) 利用城市和土地规划确保有足够的街道空间，以便建立一个安全、舒适、高效的街道网络，实现高度互联，鼓励采用非机动车方式，从而提高经济生产力、促进地方经济发展；

(h) 利用城市和土地规划设计具有足够人口密度的社区，通过加密或计划扩展战略发展规模经济，减少出行需求，降低服务提供成本，构建具有成本效益的公共交通系统。

3. 城市和土地规划与环境

32. 原则：

(a) 城市和土地规划提供一个空间框架来保护和管理城市和土地的自然与人造环境，包括其生物多样性、土地和自然资源，并确保综合性可持续发展；

(b) 城市和土地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。

33. 各国政府应与其他各级政府机构和相关合作伙伴合作：

(a) 设立关于水、空气和其他自然资源、农业用地、开放绿地、生态系统和生物多样性热点保护及其可持续管理的标准和规则；

(b) 推动城市和土地规划工作，加强城市与农村之间的互补性和粮食安全，加强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，确保城市-区域一级（包括在跨境区域）的地域凝聚力；

(c) 通过制定和推广合适的工具和方法并采用激励和管制措施来推动环境影响评估工作；

(d) 推动发展紧凑型城市，调控城市扩张，结合土地市场规定发展先进的致密化战略，优化城市空间利用，降低基础设施成本并削减交通需求，限制城市地区足迹，从而有效应对气候变化挑战；

(e) 确保各项城市和土地计划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，推行适当的能源组合，并提高建筑业、工业和多式联运服务的能效。

34. **地方主管部门**应与其他各级政府机构及相关合作伙伴合作：

(a) 将城市和土地规划制定为一个应对气候变化的减缓和适应框架，从而提高人类住区，尤其是位于脆弱和非正式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，从而提高能效，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，保证关键的城市功能在灾难或危机中继续发挥作用；

(e) 将城市和土地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，利用城市和土地规划来鉴定、振兴、保护和打造具有特殊的生态或遗产价值的高质量公共和绿色空间，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，如可保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，以便利用原有资产并加强社会对其的认同；

(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) 通过激励和抑制措施推动建造、改装和管理“绿色建筑”，同时监测其经济影响；

(k) 设计鼓励步行、采用非机动车和公共交通方式的街道，种植树木以遮阴和吸收二氧化碳。

C. **城市和土地规划的要素**

35. **原则：**

(a) 城市和土地规划将各种时间和地理范围内的空间、体制和金融维度结合起来。它是一个持续反复的过程，以强制规定为基础，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) 城市和土地规划包括空间规划，旨在促进和明确根据不同方案做出的政治决定。它把这些决定转化为将会改造物理和社会空间、支持城市和土地综合发展的行动。

36. **各国政府**应与其他各级政府机构和相关合作伙伴合作：

(a) 推动将空间规划作为促进机制和弹性机制，而不是作为一个固定的蓝图。应以参与性的方式制定空间计划，各种版本的空间计划应使广大公众能够访问和方便使用，便于他们轻松理解；

(b) 提高公众对城市和土地规划理念的认识并加强在该方面的能力，同时要强调必须将城市和土地规划理解为在不同地理范围内既是产品（计划、相关规则 and 规定）也是流程（制定、更新 and 实施计划的机制）；

(c) 建立和维护关于人口、土地、环境资源、基础设施、服务和相关需求的信息数据库、注册和测绘系统，作为制定和修订空间计划和规定的基础。这些系统应结合利用当地知识和现代信息和通信技术，来获取区域和城市的具具体分列数据；

(d) 建立可应用于城市和土地计划的常规淘汰、更新、监测和评估系统，并可能通过立法行动予以落实。考核指标和利益攸关方参与度应成为这些系统必不可少的一部分；

(e) 支持设立结构合理、资源充足的规划机构以及不断发展技能的规划机构；

(f) 建立有效的金融和财政框架，以支持城市和土地规划在地方一级的实施。

37. **地方主管部门**应与其他各级政府机构及相关合作伙伴合作：

(a) 制定共同的战略空间愿景（以数量充足的地图为支持）和一套各方一致同意的目标，反映清晰的政治意愿；

(b) 详细拟定城市和土地计划，包括其中的多个空间组成部分，如：

（一）一套基于完整的人口、社会、经济和环境趋势分析的发展设想方案，并将土地使用和运输之间的重要联系考虑在内；

（二）对于预期及可取得空间成果的清晰优先排序和阶段划分，时间安排适当，且基于合理的可行性研究；

（三）能够反映预期城市增长规模并通过计划内的城市扩张、密度合理的城市填充和再发展，以及通过构建完善相联的宜居街道体系和高质量公共空间等措施进行应对的空间计划；

（四）以环境条件为基础的空间计划，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、城市形态和结构、流动性和基础设施开发，并能灵活应对未来不可预见的发展变化；

(c) 建立体制安排、参与和伙伴关系框架及利益攸关方协议；

(d) 设立一个能通报城市和土地规划进程，并允许对提案、计划和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，加强本地能力，并酌情由其他政府部门提供支持；

(f) 尤其应确保做到以下几点：

- (一) 土地使用和基础设施规划与实施应在地理上相互关联和协调，因为开发基础设施需要土地，而且对土地价值产生直接影响；
- (二) 除其他事项外，基础设施规划涉及干线公路网、主干道网、公路街道连接、流量控制和流动奖励、数字通信及与基础服务和风险减缓工作之间的关联；
- (三) 城市和土地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；
- (四) 在进行城市扩张、改造、美化和复兴项目时充分考虑现有城市形式和形态。

38. 民间社会组织及其协会应：

(a) 通过参与式进程参与整体空间愿景的制定和对项目的优先排序，该进程涉及到所有利益攸关方之间的磋商，并由与公众联系最紧密的公共主管部门驱动；

(b) 宣传能够促进下述方面的土地使用规划和规范：社会和空间包容性、贫民土地权保障、可负担性、合理密集化、土地混合使用和相关的分区制度、充足且可获得的公共空间、重要农业土地和文化遗产的保护，以及有关土地保有权、土地注册系统、土地交易和土地融资的渐进式措施。

39. 规划专业人员及其协会应：

(a) 跨境、跨部门开发新工具和转让知识，以推进一体化、参与式和战略性的规划；

(b) 将预报和预测转化为规划的备选和设想方案，以帮助政治决策；

(c) 在不同阶段、部门和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综合地区的创新解决方案，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新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人民的赋权。建立和宣传循证式的规划手段。

D. 城市和土地规划的实施和监测

40. 原则：

(a) 充分实施城市和土地计划各方面工作需要政治领导力、合理的法律和制度框架、有效的城市管理、更好的协作、凝聚共识的方法和更少的重复劳动，才能连贯一致、有效地应对当前和未来的挑战；

(b) 城市和土地规划的有效实施及评估尤其需要各级对实施过程持续监测、定期调整，并具备充分的能力，同时也需要可持续的筹资机制和技术。

41. 各国政府应与其他各级政府机构及相关合作伙伴合作：

(a) 定期严格审查作为重要规划实施工具的法律和法规，确保其切合实际且容易执行；

- (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) 推动项目实施伙伴各方落实问责和冲突解决机制；
- (d) 评估城市和土地规划的实施情况，并主要就基础设施的短缺问题为地方主管部门提供财政和财务激励及技术援助；
- (e) 鼓励城市和土地规划内的学习和培训机构参与到各项计划的实施中，提升所有规划相关学科的高等教育程度，并为城市规划专业人员和城市管理者提供在职培训；
- (f) 围绕城市和土地规划的进程、调整和挑战，以及城市和土地数据及统计资料的公开自由访问，推动相关的监测和报告工作，以作为需要吸纳城市规划专业人员、民间社会组织和媒体参与的民主政策不可分割的一部分；
- (g) 鼓励通过包括城市间合作在内的城市经验交流，这是改善规划、实施和城市管理做法的重要方式；
- (h) 发展并建立健全的城市和土地规划监测、评估和问责制度，根据产品和工艺进展的跟踪指标汇总定量和定性信息及分析，并接受公众监督。对于经验教训的国际交流应当以国家和地方制度为基础；
- (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、街道定址、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和土地规划的实施。

42. 地方主管部门应与其他各级政府机构及相关合作伙伴合作：

- (a) 采纳有效、透明的机构设置，在实施城市和土地计划中规定的各项活动时明确领导和伙伴关系职能，并协调包括城际一级的（部门和地域）各方责任；
- (b) 选择切实的筹资设想方案，方案应鼓励渐进式和阶段性规划，并说明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) 确保各级政府按照规划中确定的需求分配公共资源，并对其他资源加以利用；
- (d) 酌情确保对创新的筹资来源进行开发测试、评估和推广；
- (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，及时调集透明的私营部门投资和公私伙伴关系；
- (f) 建立并支持多方伙伴委员会，特别要纳入私营和社区部门，跟进城市和土地规划的实施，定期评价实施进展，并提出战略性建议；
- (g) 通过培训、经验和专业知识交流、知识转让和组织审查，在地方一级的规划、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，并让民间社会组织参与规划的设计、监测、评估和反复调整中。

43. 民间社会组织及其协会应：

(a) 通过动员相关社区、联络伙伴团体及在相关委员会和其他体制安排中为包括城市贫困人群在内的公众表达关切，为实施各项计划做出积极贡献；

(b) 就规划实施各阶段中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建议。

44. 规划专业人员及其协会应：

(a) 为不同类型计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) 为政策制定者和地方领导人设计和组织培训班，提高他们对城市和土地规划问题的认识，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) 承担与实施这些计划有关的在职培训和应用型研究，以期汲取实践经验，并为决策者提供实质性反馈意见；

(d) 记录可以用于公共教育、提高认识和广泛动员的规划模型。
