



联合国住房与可持续城市发展会议(人居三)
筹备委员会

第三届会议

2016年7月25日至27日,
印度尼西亚苏腊巴亚

人居三关于大都市区的专题会议

秘书处的说明

联合国住房与可持续城市发展会议(人居三)秘书处随函转递 2015年10月6日和7日在加拿大蒙特利尔举行的人居三关于大都市区专题会议的成果文件。



人居三关于大都市区专题会议的成果文件蒙特利尔大都市区宣言

促进大都市合作，实现城市可持续发展

全球大都市化

世界越来越城市化

1. 我们生活的世界越来越城市化。世界人口历史上首次有一半以上居住在城市。到 2050 年，这一比例将达到近 70%。1996 年在土耳其伊斯坦布尔举行第二届联合国人类住区会议(人居二)时，世界上有 26 亿人居住在城市。据估计，到 2016 年在基多举行联合国住房与可持续城市发展会议(人居三)时，城市居民将上升至 40 亿。经济合作与发展组织认为，当这一“大都会世纪”结束时，地球上的大部分城市化进程很可能已经完成，到 2100 年，约 85%的世界人口将居住在城市。这种快速的城市增长在撒哈拉以南非洲、亚洲和拉丁美洲国家尤为明显。

大都市区的崛起

2. 现在，随着城市化和城郊化不断发展，城市往往成了人口密度高的大都市区的一部分，而交通基础设施的发展既促进了贸易，又延长了通勤距离。社会、地理、经济、文化和体制背景使全世界的大都市区各具特色。这些大都市区通常由一个或多个人口密度大、就业机会多的中心城市组成。大多数人在这些区域生活、工作，形成庞大的劳动力人群。尽管相对自主，但这些大都市区还是会与其他大都市区及其他社区互动。居住在这些地区的人口数不断增多。根据联合国最新的人口估计，50%的城市居民生活在人口密度在 500 000 人或更多人的密集地带。

社会空间和社会经济的不平等

3. 大都市区的出现正在改变我们生活的环境，而且各地区的大都市区的形式不同。日益膨胀的城市化有时会导致社会空间和社会经济的不平等现象，造成这一问题的主要原因包括城市发展缺乏周密规划以及投资不足，有时造成城市中心和边缘地区的失衡。

全球化经济和文化的中心

4. 由于人口和活动集中在大都市区，因此，大都市区在国家社会、文化、环境和经济发展方面的作用比以往任何时候都大。在大多数国家，大都市区已成为全球化经济和文化的核心，也是经济增长和创新的主要驱动因素。大都市区在国内生产总值(国内总产值)中占有很高份额，且主导人类发展趋势。大都市区既吸引高素质的工人和移民前来寻找更好的就业机会，包括非正规行业的就业机会，

又吸引人们前来希望过上更好的生活。在大多数情况下，更高水平的经济职能集中在大都市区。

大都市面临的挑战

重大挑战

5. 个人、社区、国家乃至整个地球都可从 21 世纪的城市化浪潮中受益。但与此同时，为了所有人，特别是为了子孙后代，必须通过完善规划和管理应对若干重大挑战。

大都市区面临的挑战

6. 世界各地的城市在城市规划方面面临的挑战，包括运输、安全、城市振兴、社会包容和社会凝聚力、环境保护、水、空气、能源、卫生和气候变化等，都正在超出当地的界限，而且由于我们的资源有限，正在挑战生产和消费模式。随着越来越多的人搬入城市中心周围的大都市区，地方政府必须在民主决策和超地方治理方面进行革新，制定新的地域间协调战略和机制，以便应对大都市区面临的广泛挑战，加强城市间和城市内的合作，提高吸引力、竞争力、社会包容性和社会凝聚力。

城市增长的差距

7. 城市增长的速度加快，会扩大经济、社会和地域差距，并且在某些领域加剧城市生活必需的基本商品和服务短缺问题，造成环境和健康加速恶化，导致费用大幅增加。在发展中国家，人们为寻求更好的就业机会大量涌向城市中心或大城市郊区，在城市快速增长过程中出现了运输和流动问题、土地使用问题(在很难控制土地价值的一些地区)、就业问题，同时导致住房和贫民窟的条件越来越不稳定。

修订筹资模式

8. 经济，尤其是城市经济的全球化和金融化进程给许多大城市的既定供资模式提出了挑战。根据最近的经验，今后十年城市地区所需投资会大幅增加。应根据这一现实情况调整大都市区的供资模式，确保筹集所需的大量投资，应对大都市面临的多项挑战和增加的责任。

改变我们的都市世界

《2030 年可持续发展议程》目标 11

9. 《2030 年可持续发展议程》确定了与城市所面临的挑战有关的一系列目标。目标 11 力图建设包容、安全、有复原力和可持续的城市和其他人类住区。2030 年具体目标专门提到提供负担得起的住房；提供安全、负担得起且可持续的运输系统；建设开放的、绿色公共自然空间；水质良好以及提供清洁的可再生能源。

2030 年具体目标还通过加强国家和区域发展规划，促进社会、地域和技术创新，注重保护世界上文化和自然遗产，促进城市、城市周边和农村地区之间建立平衡的经济、社会、文化和环境联系。

通过都市规划支持建设可持续社区

10. 如果通过综合的参与性规划、团结和管理办法等途径妥善规划和发展大都市区，那么大都市区有助于促进建设在经济、社会、文化和环境上可行的地方、区域和国家社区。

采用综合、包容性的做法

11. 在此方面，我们需要在大都市发展和人类住区问题上采用综合、包容性办法，提供负担得起的适足住房，提供包括教育在内的文化和社会服务，提供健康的环境和基础设施，同时优先重视贫民窟改造、城市复兴及确保现有人口权利的措施。

12. 鉴于以上：

促进可持续的大都市发展政策

(a) 我们承诺倡导采用综合可持续的大都市发展政策，支持包容性住房、提供社会服务、促进性别平等、保护文化遗产以及为所有人(尤其是儿童、青年、妇女、老年人、土著人和残疾人)提供一个安全、健康的生活环境，提供绿地、清洁的空气和水，广泛的就业机会以及负担得起且可持续的运输和能源政策；

有效应对增长

(b) 我们认识到必须使更多大都会地区实施可持续城市规划和政策，有效应对今后数十年城市人口预期增长带来的各种挑战；

可持续出行

(c) 我们认识到，交通和出行是大都市区可持续发展的核心要素。可持续出行能促进经济增长，改善无障碍环境，刺激振兴以及在尊重环境的情况下促进经济和社会融合。因此，我们必须努力促进人员和物资的自由流通，同时提供对环境无害、安全、负担得起的运输基础设施，以便加强社会公平、健康、城市回弹力、城乡联系及提高农村地区的生产力。此外，我们必须促进有效交通，帮助减少交通拥堵，增加社区福祉；

紧凑、混合用途开发

(d) 我们认识到，紧凑、混合用途的城市可促进城市可持续发展，尤其是可创造就业机会，减少基础设施开支，提高公共服务的公平性，改善空气质量，减少拥挤及减少城市无序扩张；

废物管理

(e) 我们支持通过适用“3R”(减少、再利用和再循环)对废物进行可持续合作管理,以便应对废物管理在空间、技术和经济方面的挑战;

灾害风险

(f) 我们认识到,必须把降低自然和人为灾害风险纳入大都市规划和管理,提高社区抗击此类风险的能力;

气候变化

(g) 我们认识到,大都市区在应对气候变化,在制订适应全球变暖影响的政策以及带头走上城市低碳发展道路方面都发挥关键作用;

城乡平衡

(h) 我们认识到,农村和城市地区之间相互依存而且必须实现城乡平衡,使城乡发展公平、可控且可以相互促进;

消除贫穷

(i) 我们承诺努力提高人类住区的质量,改善生活和工作条件,消除贫穷,使人人能获得基本服务、住房,出行便利;

可持续地养护和加强自然和文化遗产,生物多样性和地貌景观

(j) 我们认识到,文化和自然遗产,包括生物多样性和地貌景观在确定大都市区公民和人类住区身份以及在必须保护、恢复和促进生态系统的复原力方面都发挥重要作用;

促进多样性和创造性

(k) 我们认识到,文化和族裔多样性的重要性并承诺为发展创造性提供资源和机会;

采用统筹规划办法

(l) 我们承诺力争以统筹办法规划和建设可持续的城市和大都市区,例如,为此支持地方、区域和都市主管部门;利用社区整体协作进程,提高公众意识,让包括最弱势群体和边缘化群体在内的公民都参与决策;借助学术界的力量;

公民参与

(m) 我们确认公民参与投资选择及城市和都市规划的决策进程的重要性以及促成参与的公共和体制空间对于促进各方共同理解当地和都市问题的贡献;

多个利益攸关方参与

(n) 我们确认，多个利益攸关方参与及充分利用按年龄、性别和地域开列的社会人口和经济趋势等方面的数据均有助于城市和都市规划；

人人享有城市权

(o) 我们确认，必须将人人享有城市权概念置于所有都市政策的核心，以便将公民参与和获得教育、保健、住房和工作的权利以及承认和尊重差异相结合，促进和睦相处、友好互动、都市特征明显、归属感强烈；

国家、区域和地方政府的角色

(p) 我们确认城市和其他各级政府在其管辖范围内对于设立大都市区统一构想的合法性；

通过伙伴关系开展都市合作

(q) 我们确认，城市、社区和国家政府之间的伙伴关系在促进可持续都市发展方面具有重要作用。在这方面，我们强调，需要根据《人居议程》加强现有合作机制和平台，如伙伴关系安排等工具，推动各方协调一致地实施都市合作。¹ 要完成这项工作，需要联合国所有伙伴积极参与并将实现可持续城市发展以及城乡平衡作为总体目标；

妥善筹资

(r) 我们确认，必须根据大都市区所面临的挑战促进筹资，鼓励当地社区和其他各级政府更好地分享现有资源，并在资源有限的情况下，提高管理效率。

执行都市机制

大都市区对可持续发展目标和新城市议程的贡献

13. 联合国人类住区会议(人居二)通过的《伊斯坦布尔人类住区宣言》² 确认地方当局是可持续城市化的关键伙伴(第 12 段)。因此，人居三将讨论的新城市议程必须重申赋予地方当局权能的重要性，并考虑到大都市区和应对这些地区相关挑战所需的机制。

¹ 《联合国人类住区会议(人居二)的报告,1996年6月3日至14日,伊斯坦布尔》(A/CONF.165/14), 第一章, 决议 1, 附件二。

² 同上, 附件一。

都市合作与治理

14. 随着日益城市化,都市合作可有助于解决若干战略领域超出当地边界的问题,以确保整个大都市区的竞争力、吸引力以及社会包容性和凝聚力,同时符合可持续发展原则。

15. 都市治理需要明确的、立足于民主、尊重地方自治和基层原则的法律和体制框架。必须为这一框架配备充足资金,包括协调机制和部门(基础设施、经济发展、环境、社会和文化)政策。尽管公民和利益攸关方的动员、资源和参与能力不同,但都市合作应当立足于所有公民和利益攸关方的参与。

16. 此类框架和此类合作将促进土地使用规划,包括公共交通的修建和运营,缩小公共服务供应差距,帮助管控城市增长,促进土地使用与运输项目协调,以及保护和加强自然资产。

都市政策和资源分配

17. 因此,都市政策必须成为国际和国家经济政策的基石,因为大都市区是全球创新和生产力的驱动因素。大都市区还可生产和分配资源,改善城乡居民的生计。

都市筹资

18. 为充分发挥规划进程的作用,还必须实施都市筹资机制,推动实现都市在交通、社会住房以及保护和改善自然环境和其他设施方面的目标。

都市治理机制新伙伴关系

19. 各国政府与地方、区域和都市官员必须建立合作机制,应对所面临的城市化和可持续发展挑战。这些合作机制包括多项城市治理机制,以便提高都市管理能力,管理可持续城市发展,协调土地使用和运输项目,加强对投机的控制,保障土地保有权,促进经济发展,支持社会和文化多样性,打击社会排斥,增强抗灾能力以及保护和改善自然环境与遗产。为此需要加强民主、公共参与和权力下放政策。

进行有效领导,促进都市繁荣

20. 大都市区的成功取决于有效的公共、私营和民间领导。民主、负责的地方、区域和都市机构以及城市和国家政府的当选官员必须致力于采取协调行动,支持包容不同观点的共同愿景。为支持城市地区,需要制定有力框架,并需要各级政府协同努力。

新的多层面都市合作伙伴关系

都市合作

21. 《蒙特利尔大都市区宣言》确认,必须增加负责任、有能力、具备包容性和社会公正性的大都市区的数量,这些大都市区应当实施促进可持续城市规划和发

展的政策，有效应对今后几十年城市人口预期增长带来的挑战。可持续城市规划必须让多个利益攸关方参与其中，并为此妥善筹资。在阐述统一的可持续城市愿景方面，从最初的都市规划进程到振兴老旧城市和住区，都市合作都可发挥重要作用，包括实行建筑管理能源增效方案，实行粮食安全方案，确保绿色空间连通性，以及发展适合当地的可持续运输系统等。我们进一步确认必须开展混合用途规划，并鼓励非机动车化交通，例如推广步行和自行车基础设施。此外，我们确认必须促进性别平等。

对《新城市议程》的贡献

22. 《蒙特利尔大都市区宣言》建议 2016 年在基多举行的人居三计划通过的《新城市议程》审议如下方面：

共同愿景和多层面协作

23. 《蒙特利尔大都市区宣言》确认，为迎接全球城市化的挑战和机遇，各级政府必须分享共同愿景，以制定一致战略，力争落实城市权，提高城市、近郊和农村地区的生活质量。

与各级政府的关系

24. 如要战胜挑战，我们必须加强与各级政府的关系。因为经济、社会、文化和环境发展取决于相互依存的公共政策。因此，大都市区的发展离不开各级政府的合作、一体化、团结和一致行动。

全面伙伴关系协定

25. 《蒙特利尔大都市区宣言》确认，应当落实多层面都市合作伙伴关系，发挥都市合作的益处。落实这些伙伴关系是为了提高都市公民的生活水平和生活质量。还为了：

大都市区的作用

(a) 确认大都市区对促进城乡地区和国家的可持续经济、社会、文化和环境发展的作用；

企业、劳工和社区利益攸关方的重要性

(b) 确认企业、房地产行业、劳动力和社区利益攸关方，特别是教育、民间社会、社会、文化和环境等部门的利益攸关方以及城市网络中的利益攸关方作为伙伴方在执行多层面都市合作伙伴关系中的重要性；

有效的都市治理

(c) 实施有效的都市治理结构、机制和安排，促进成功政策的落实和监管，应对可持续、安全和公平城市化的挑战，特别是提供水、能源、清洁设备以及遏制和适应气候变化；

从研究中获取知识

(d) 邀请地方、国家和国际主管机构与大学合作，将知识和创新能力转化为具体行动，造福民众，协助主管机构改善治理。

治理、民主和国际合作

26. 这些多利益攸关方伙伴关系应通过正式或非正式安排立足于善政和民主原则，确保公民参与、信息公开、透明和问责。这些伙伴关系还必须致力于实现都市地区之间的国际合作，以确保更好地分享专门知识，推动社会创新和获取新技术，提高管理能力，加强团结。

后续行动、监测和研究

促进都市合作的国际观察站

27. 为加强关于大都市区的知识和研究，应利用现有平台和新的平台，例如国际观察站，以交流信息，促进合作，实现可持续城市发展。

宣传和后续工作委员会

28. 蒙特利尔大都市区专题会议商定，由主席和共同主席组成的代表与会各国政府、地方当局和民间社会的委员会将在 2016 年在基多举行的人居三制定新城市议程的过程中，宣传《蒙特利尔宣言》所载拟议原则和行动。