

H	III
人居三	
基多，2016年10月	
联合国住房与城市可持续发展会议	

人居三 议题文件

1——包容性城市

纽约，2015年5月31日

(不可编辑版本2.0)



包容性城市议题文件

关键词

包容性增长、包容、平等、社会包容/排斥、人权、非歧视、移民、边缘化群体、保有权保障、权力平衡、性别、赋权、磋商和参与、房地产投机

概要

城市化使实现更平等、平等享有服务和新机遇、参与和动员在内的新形态社会包容成为可能，这些反映了城市、国家和世界的多样化。然而，城市发展的形态往往不是这样的。城市中的不平等、排斥现象普遍存在，常常超出全国平均水平，损害了人人享有可持续发展的利益。因此需要采取两个主要推动措施，以遏制城市排斥现象上升的趋势，并将城市发展推到更好的轨道上来。第一是面对鼓动不公平、不平等发展的多方势力和利益相关方施加的压力，在多个层面上对包容性城市发展做出政治承诺。第二是建立一系列推进包容的机制和体制，包括公众参与决策制定、责任、普及公共服务、空间规划、高度认同国家政府和地方政府在实现包容性增长中所起的互补作用。

重要事实和数据

- 城市中存在的经济不平等通常远远高出全国整体水平。¹ 世界级大城市往往也是最不平等的地方。但是，在非洲和拉美的小城市中不平等现象也很明显。
- 世界上 2/3 以上的人口居住在存在收入不平等的城市，自 1980 年以来这一问题不断加剧²，有时甚至超出了联合国规定的警戒线³。
- 同一国家的城市收入和消费存在巨大差异，国民总值很难反映出所有的城市收入和消费状况。⁴
- 发展中国家有 1/3 的城市居民（8.63 亿）生活在类似贫民区的环境中。⁵虽然贫民区标准一般不适用于发达国家的城市，但是这些城市的居民面临着贫困、标准以下的住房和服务、就业不足或非正规就业、暴力等相关的主要挑战。
- 发展中国家的城市占全球城市增长的 90%以上，年轻人在城市居民中占很大的比例。预计到 2030 年，多达 60%的城市居民在 18 岁以下。⁶
- 贫困妇女，特别是居住在贫民区的贫困妇女，往往从事非正规部门中低工资、低技能、通常在家工作的工作。她们还面临着享有医疗卫生服务和其他服务的特殊障碍，因此她们并不能充分享受城市带来的好处。⁷

¹ 一个国家不同城市中心的基尼系数存在巨大差异。联合国人居署/拉丁美洲开发银行对 12 个拉丁美洲国家和加勒比海国家进行了分析，其中 8 个国家中最平等和最不平等城市的不平等水平差异与全国平均水平相差 45%。

² 联合国人居署第七届世界城市论坛上发表的 López Moreno E. (2012) 概念文件。

³ 联合国确定的国家/城市收入基尼系数超过 0.4 时的警戒线。

⁴ 联合国人居署和拉丁美洲开发银行 (2104) 《更公平城市建设：拉丁美洲、内罗毕和加拉加斯实现包容的公共政策》
<http://unhabitat.org/books/construction-of-more-equitable-cities>。

⁵ 大约有 10 亿人居住在没有基本服务和社会保障的贫民区（联合国人居署：2010/2011）。

⁶ Ragan、Douglas (2012) 《年轻人的城市，充满蓬勃生机的城市》，联合国人居署。

⁷ 联合国 2014《国际人口与发展会议行动纲领后续执行行动框架》。

议题

城市化能使社会更加和谐、更具包容性。有证据显示，城市化为包容性、可持续性发展带来巨大机遇，包括实现性别平等、赋予妇女权利的机遇：

- 城市化为社会动员和言论自由带来巨大潜力，包括边缘化群体和受排斥群体发声的自由潜力，更广泛参与政治和政策制定以及扩大在政治和政策制定中的影响力的潜力。
- 城市中妇女接受教育和参与职业活动的机会越来越多。城市对从事服务业、其他行业和工作的女性劳动者的需求增加，不但带来了好处，而且带来了工作环境恶劣、薪酬上有性别差异和健康问题等风险。
- 城市更多元的文化能打破社会规范、性别观念以及歧视妇女和弱势群体的传统或习俗，从而减少相关歧视。
- 地方政府作为直接服务提供者，与全体居民，特别是面临被排斥、被边缘化的风险最大的群体密切关联。
- 城市推动建立强大的关系网，能实现协作和合作，从而让每个人享有权利，促进多元化，增强归属感和相互联系；相互联系对打破消极悲观和傲慢激进的情绪，尤其是年轻人中存在的消极悲观和傲慢激进的情绪起着至关重要的作用。管理完善的城市能促进维护每位居民权利的互动模式的发展。

城市的经济活力带来了许多好处，但是也加剧了不平等，因为增长带来的收益和好处集中在社会和政治诉求最强烈的人们的手中。性别、种族和宗教信仰、身体素质、年轻和年老、外来人员和就业状况（对非正规工人而言）都明确决定了个体和群体享有城市化带来的全部好处的资格；个体和群体常常不能享有这些好处。城市中的不公结果因并非人人都能获得机遇而加剧。⁸在复杂的城市体系中，这种结果和机遇紧密相连，相互作用，彼此增强。

世界各地城市的不平等现象往往高于所在国家的水平。同一国家的城市收入和消费也存在巨大差异，国民总值很难反映出所有的城市收入和消费状况。研究表明，如果单从具体的群体来看，几乎不存在收入不公和歧视现象。⁹收入不公与社会、法律、空间、文化、政治和环境领域内其他形式的不公交织在一起，加剧了贫困，使不平等现象进一步恶化。

经济不平等与性别不平等和空间不均衡密切相关，导致排斥贫民区居民、外来务工人员、儿童、年轻人、老年人、残疾人、原住民和少数民族等弱势群体，甚至常常对这些群体定罪。这些群体中的妇女处于更加不利的境地，因为她们还面临着性别歧视问题。

在各国境内和跨国界从农村向城市迁徙的外来务工人员很难充分享有他们所创造的财富和机会。很多迁徙到城市的务工人员从事不稳定、不能公平获得薪酬或报酬过低的工作，这些工作中往往存在其他形式的虐待和权利剥夺现象。很多外来人员别无选择只好居住在贫民区，承担着污染、犯罪和环境威胁风险，获得清洁水、卫生、医疗保健和教育等基本服务的机会非常有限。他们的贫困状况往往因为非正规或‘不合法’身份而加剧，导致相关政府规划和政策对他们视而不见。¹⁰例如，由于缺乏居留身份或出生证明、童工现象造成的高辍学率、对

⁸ 联合国开发计划署（2013）《人性分裂》。

⁹ 参见《国际人口与发展会议全球报告》的《世界价值观调查》（联合国中 2014）分析；该分析表明在不容忍程度高的地方，不容忍很少孤立针对单一群体或一部分人。

¹⁰ 联合国教科文组织国际教育规划研究所《2009 国家教育计划中的教育边缘化问题：2010 全球全民教育监测报告背景文

暴力和骚扰的高度恐惧，贫民区居民常常面临入学困难。因而，他们通常会选择收费较高、教学质量不佳的私立学校。¹¹

生活在贫困线以下的妇女，特别是居住在贫民区的妇女^[1]，倾向于从事非正规部门中低工资、低技能、通常在家工作的和非核心工作。^[2]贫民区增加也不成比例地影响着妇女，不仅因为妇女普遍比男性贫困（世界上 10 亿最贫困人口中，妇女和女孩³占 3/5），还因为她们往往缺乏机遇，在根据需求获得资源和服务的方面面临着更大的困难。¹²这些不平等现象的影响在健康方面尤为明显，进一步受到健康社会决定因素的影响。¹³¹⁴城市贫困人口和贫民区居民获得健康服务时面临的障碍以及面临的过度拥挤、费用较高、质量差的交通状况这一重大挑战使这一问题更加严重。¹⁵

种族主义和歧视现象抬头是城市面临的一个重大挑战。存在各种各样针对个体和群体的种族主义、歧视、仇外和不容忍，侵犯基本人权，加剧了排斥和剥削，甚至引起了仇恨。因此，危及这些群体充分享有权利，包括享有民主参与和参与社会经济活动的权利。所以，作为主要参与者，城市依赖自己的自治权和资源在反对种族主义中扮演越来越重要的角色，在这一方面起着至关重要的作用。通过国际反对种族主义城市联盟¹⁶等倡议采取的集体行动迈出了反对种族主义、得到公认的积极一步。

关键推动措施

A. 对包容性城市化作出政治承诺

国家和地方当局一定要履行国家和国际义务，毫无歧视地保护和促进所有居民的人权。没有地方政府和次国家政府的积极参与就不可能有效实现人权、平等和非歧视。

国家当局在确保所有城市居民能享有服务、负担起服务以及保证服务充分性方面的作用十分清楚了。人人平等获得就业、教育、适当居所、健康服务、公平、水、卫生、电力和交通能促进包容性和社会凝聚力。尽管当局有义务维护所有居民的权利，建设更具包容性的城市具有明显好处，但是造成城市中排斥现象的各种不同因素包括但不限于：

- 以包容为代价，注重经济增长的政策；
- 城市间存在激烈的投资竞争，促使减少社会保护以及贫困人口所需供应，以吸引国内外资本；
- 城市面临的环境威胁以及气候变化，导致通常生活在城市边缘化区域或无保护区域的贫困人口被驱赶或不断迁移；

件》。

¹¹ 参见定位于“普及到边缘化群体”的《2010 全民教育全球监测报告》，可登录 <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001866/186606E.pdf>。

^[1] 大约有 10 亿人居住在基本服务和社会保障的贫民区（联合国人居署：2010/2011）。

^[2] 城市化——性别和贫困，技术简报，联合国人口活动基金会与国际环境与发展研究，2012 年 3 月。

¹² 参见联合国人居署《2012-2013 世界城市状况报告：城市繁荣》。

¹³ 世界卫生组织和联合国人居署《2010 隐匿的城市：揭露和克服城市环境中的卫生不公平现象》。
http://www.who.int/kobe_centre/publications/hidden_cities2010/en/

¹⁴ 《2008 健康问题社会决定因素委员会城市知识网最终报告》，
http://www.who.int/social_determinants/themes/urbanization/en/

¹⁵ 联合国 2014 国际人口与发展会议行动纲领进一步执行行动框架。

¹⁶ <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/fight-against-discrimination>

- 在获得治理权和决策权方面，权力和资源极端不平衡；
- 土地商品化以及由此导致的投机；

这些因素在以往就影响各种不同发展环境中的治理和规划体系，加剧了发展失衡。

“在世界各地，保证人们有能力购买住房、土地和地产面临的问题导致越来越多的人被迫从高度城市化、位置良好的地区搬至住房条件不完善、不稳定的郊区。关注建设所谓“世界级城市”，而不是通过适当土地管理手段抑制投机和控制租金和住房价格的城市规划抬高了城市房价，使土地转移到高收入群体手中。

就像特别报告人在前面所说的那样，在城市和农村地区为富人和穷人建造空间上隔离的居住区可以定义为“城市和农村种族隔离”。贫民区和棚户区的出现部分归因于位置好地段内的经济适用房供需之间的巨大差距，导致歧视现象，成为造成很多群体陷于贫困和恶劣生活环境中的强大推手，导致这些群体没有机会在未来过上美好生活。这样的结果就是城市变得支离破碎、变得分裂，侵蚀社会凝聚力。”

特殊报告人向联合国大会就适足住房所做的报告 A/63/275

因此，在这些推动措施和排斥机制中，关键的是地方政府和国家政府要采取积极主动的措施实现城市包容——作为履行地方和国家政府义务的一个方面，并制定一条为每一位市民有效服务的城市化路线。

这包括提倡一种更平衡的态度来看待外来人员：重要的是要改变当前对外来人员的“评价”（这种评价实质上是否定的），更准确地反映当代移民现实以及在历史上人员流动为社会带来的积极影响，很多社会成果离不开外来人员的付出。

B. 制定建设包容性城市的路线

1. 参与规划、实施和评估，鼓励社会创新

支持受排斥的城市群体提出自己的看法，表达诉求：确保包容以及人人有效参与进来的一个重要方面是，动员受排斥的群体通过集体行动提高与更强大利益相关者抗衡的能力。要特别重视提高女性、年轻人和老年人在各个层面参与民主生活和决策的程度。例如，性别平等观点要融入所有有关预算、基础设施投资、土地使用和发展规划的决策中。经验表明，团体、妇女组织和城市贫困人口组织（棚屋/贫民区居民国际等组织或全球拾荒者联盟、自主就业妇女协会、HomeNet 等非正规工人团体）的集体行动在解决城市面临的主要问题（如住房、环境和降低灾难风险）和与政府或私有土地所有人等其他利益相关者的谈判中发挥了有效作用。

培养包容性社会创新能使以往利益不同的相关方之间建立合作关系，可能情况下解决共同问题。被忽略群体、弱势群体和受排斥群体能以城市主人翁的身份表达自己的心声，参与社区政治，影响社会进程和政治进程。亚洲城市气候变化恢复力网络的例子表明，广大的利益相关者参与脆弱性评估有助于增进不同参与者之间的相互了解和信任，并提出新的工作方式。包容性社会创新会带来更具包容性的成果——比如，将固体废弃物管理项目承包给非正规拓荒者协会、开发能独立予以管理的洪灾预警系统（就像泰国合艾市的洪灾预警系统一样）、改善关照老年人需要的城市设施设计。

2. 享有优质基本服务的权利，人人平等

推动普遍的、照顾到年龄和性别的优质基础服务使用权：衡量变化的另一个杠杆是普遍的、照顾到年龄和性别的发展模式，在该模式下，制定适当的政策和体制框架，以促进享有城市基础服务的普及率；这些基础服务包括可持续、负担得起的住房、健康保健（包括性和生殖健康）、营养食品、水和卫生、教育和培训（包括终生学习和职业教育）、基本收入保障；这些对生活在贫困中的城市居民和遭受歧视的居民来说尤为重要。这些服务应向人人开放，达到国际人权法规定的最低质量标准。至关重要的是，根据原住民、外来人员、种族文化特异群体、残疾女性、少女、老年人以及城市规划相关决策要考虑的其他群体等边缘化群体的不同需求评估享有和利用这些服务的方式。

社保转移和健康保险等社会保障和社会服务能够降低贫困人口和受排斥人口的脆弱性，特别是针对这些人口的特殊需要时。这会带来体面工作，优先考虑平等和人才投资，这些都是推动包容性城市发展的核心内容。就此而言，特别关注外来人员是非常重要的，相关措施包括解除内部流动限制、消除与外来人口获得医疗保健和教育等基本服务相关的障碍、消除各种形式的歧视（包括在经济、社交、政治和文化等不同生活领域对外来人员的多重歧视）、为外来人员提供支持，帮助他们完全融入主流社会，尤其是通过打破刻板形象以及促进跨文化对话和理解来帮助他们。农村进城务工人员呈现不成比例的年轻化，这意味着提供照顾到年龄的住房、教学、健康服务（包括性与生殖健康服务）和就业帮助是必不可少的。对年轻人而言，安全、具有生产力的城市发展空间意味着他们有更多机会获得教育和健康服务，并有机会让地方政府听到他们的心声。

3. 包容的空间规划

改善空间联系能建立土地使用与可及性之间的联系，消除或减少居住区与工作区之间的不平衡，缩小贫民区与繁华区之间的差距。这种联系能促进市民在各个领域获得就业机会、个人技能和公共服务，对低于不平等现象加以限制。

在城市化发展迅猛的国家和城市，考虑包容的空间规划蕴含非同寻常的潜力。城市人口增长为新空间形式、新的服务提供方式、为城市化人口创造新机遇提供了可能。空间规划能够创造基础设施基础，支持经济转型。出现的符合人权和劳工标准的新就业机会能够为个体、家庭和社区提供途径来减轻贫困，提升幸福感，争取更多的平等待遇。

4. 问责

加强对地方政府和国家政府以及私营主体的监督和问责，特别是有关城市规划和土地管理的。对城市居民有影响的决策和过程应对公众透明，接受公众监督，体现自由公平的纠纷解决和投诉机制——这一切对减少服务于强大利益集团的公职人员腐败现象都是至关重要的。例如，通过针对性别的社区报告单，社区可以制定相关指标，评估自身需求，评价政府业绩。根据《城市管理倡议》（TUGI），菲律宾宿务采用了报告单，便于评估市政府满足女性需求的能力，进一步促使该市制定性别平等促进条例，实施制止家庭暴力的新规定。

增加信息获取途径：举措和相关数据库能让公众自由获取预算、城市发展计划、区域

划分和灾害风险等有关信息。全球很多市政当局都采用相应举措提高决策透明度。这些举措在很多拉美国家和印度尼西亚（例如 Solo Kota Kita 项目）的应用尤为明显，这些国家采取相应举措，旨在让知情公民对预算进行投票，参与到预算过程中来。这些举措基本上都以开放数据政策为基础，出自联系程度很高、注重发展监督手段和邻里联系的国家。在其他城市，政府与社区成员合作收集有关非正规居住区或非正规经济的信息。

5. 了解国家政府和地方政府在包容性城市化发展中所起的作用

前面部分大部分都在讨论地方层面的关键因素。然而，地方政府和利益相关者没有能力解决的种种国家因素和国际因素也加剧了排斥现象。中央政府与地方政府保持一致性和协调是必不可少的，以确保不同层面的干预措施发挥协同作用和互补作用，将城市发展融入到国家和地方规划中来，以及避免相关政策和计划出现盲点和空白点。中央政府政策与地方当局实施的政策之间往往存在分歧和矛盾。

权力下放过程可能无法明确划分工作与相应职责，这会阻碍消除不平等。这也要求城市之间、城市与农村之间相互合作，共同解决上述问题和挑战。通过交流诸如教育、就业、住房和意识提升等方面的专门知识、人才、良好做法和经验，城市和城市参与者就能充分利用可持续性、包容性城市发展成果，鼓励创新，建立互利共赢的合作关系。

在使地方参与者实现地方层面的包容性成果或制约他们获得这些成果中，国家政策发挥着重要作用。例如：

- 下放权力，为地方提供经费，并制定能力发展和问责机制，能够使政府更好地服务于群众。
- 改变制约流动的法律法规（比如中国和越南的国内登记制度）或限制外来人员获得基本服务的法律法规，加强将人口预测（包括与城市发展相关的人口预测）融入发展规划中的法律法规。
- 改变迫使城市在规模、GDP 等方面角逐的政策，比如不能促进有效分配资源或根据社会发展分配资源的城市分类制度。
- 认同各类城市差异化需求的灵活财政政策和预算分配过程。

城市和国家政府可以采取减少与城市规划和土地管理尤为相关的排他现象。城市化进程应更加稳固地恪守人权框架；人权框架能使目标和实现进程与具体的人权义务保持一致，同时促进地方政府履行从专家统治模式转变为以权利为基础的模式的责任；以权利为基础的模式能确保问责和责任的实施，实现拥有人权的城市居民的权利。城市决策和过程需要通过使人人能获得信息来实现透明化，促进女性组织发展并给予它们充分、平等的决策发言权，接受公众监督，并以自由公平的纠纷解决和投诉机制为支撑。城市居民，尤其是弱势群体，应享有权利，以便当权利受到侵犯或不能得以实现时，能够主张自己的权利。

平台

工具：人口状况分析，<http://www.unfpa.org/publications/population-situation-analysis>

本指南提供了综合评估人口和生殖健康活力及其对贫困、不平等和发展的影响以及与城市人口的关系的基础。

倡议：“每个妇女每个儿童”倡议，<http://www.everywomaneverychild.org/>

联合国秘书长潘基文于 2010 年 9 月在联合国千年发展目标峰会上发起“每个妇女每个儿童”倡议，该倡议是一场前所未有的全球运动，动员各国政府、多边机构、私营部门和民间社会组织协调国际和国家行动力量解决全球妇女和儿童面临的主要健康问题。该倡议有了新的定位关注点——每个妇女，每个儿童，每个地方——着重关注城市不平等和人口流动。

过程：人权理事会特别程序是对人权问题提供建议和报告的独立人权专家机制。
<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx>

过程：人权条约机构是对国际人权核心条约的实施进行监督的独立专家委员会。

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx>

工具：城市健康公平评估和应对工具（城市心脏）

主要文件：http://www.who.int/kobe_centre/publications/urban_heart.pdf

使用手册：http://www.who.int/kobe_centre/publications/urban_heart_manual.pdf

平台：《隐匿的城市》（2010 年世界卫生组织/联合国人居报告）

http://www.who.int/kobe_centre/publications/hiddencities_media/who_un_habitat_hidden_cities_web.pdf?ua=1

网络：联合国教科文组织于 2004 年发起的“国际反对种族主义城市联盟”倡议，鼓励交流专门知识、良好做法和经验，以改善城市政策，抵制排斥和歧视。
www.unesco.org/shs/citiesagainstracis

人居三议题文件由联合国人居三任务组负责编制。人居三任务组是联合国各机构和计划的一个工作组，主要负责编制《新城市议程》。这批议题文件在 2015 年 5 月 26-29 日在纽约举行的联合国任务组研讨会期间定稿。

本份议题文件由联合国经济和社会事务部、联合国开发计划署和联合国人权事务高级专员办事处联合牵头，在联合国人居署、世界卫生组织、联合国教科文组织和联合国妇女署的协助下编制完成。

中文版议题文件已被中国政府采纳。