



联合国住房和城市可持续发展大会（人居三大会）

2016年10月17日至20日，基多

议程项目8

一般性辩论

**联合国住房与可持续城市发展会议（人居三）亚洲及太平洋
区域报告：推动变革性城市化进程，创建有抵御灾害能力的
亚洲及太平洋区域**

秘书处的说明

联合国住房与可持续城市发展会议（人居三）秘书处谨此转递人居三亚洲及太平洋区域报告：推动变革性城市化进程，创建有抵御灾害能力的亚洲及太平洋区域。本报告由联合国亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）和联合国人类住区规划署（人居署）亚洲及太平洋区域办事处与人居三秘书处合作编写。

许多专家参加了报告的编写工作，他们来自该区域不同国家，代表各个阶层，包括学术界和民间社会、联合国机构和方案及政府机构。

目录

一、 导言.....	7
二、 城市化与发展：1996–2016 年主要趋势.....	7
A. 导言	7
B. 城市化趋势.....	8
C. 各地：城市形态和土地.....	10
三、 城市化与经济	13
A. 导言	13
B. 经济发展趋势.....	13
C. 基础设施：需要有城市基础设施发展战略	17
D. 具体行业的投资	18
E. 住房	20
F. 地方经济发展：包容性经济空间.....	21
G. 人力资本.....	22
H. 为城市今后的增长筹资.....	22
I. 城市财政.....	23
四、 城市化与社会平等.....	24
A. 导言	24
B. 社会发展趋势.....	25
C. 公平获取与繁荣.....	26
D. 享有平等的障碍：增强妇女和青年的权能.....	29
E. 创建适合于不同年龄的人的城市.....	30
F. 族裔多元性和移徙.....	31
G. 以社区为基础.....	32
五、 城市化与环境，气候变化与灾害	34
A. 导言	34
B. 环境发展趋势.....	34
C. 气候变化与自然灾害.....	34
D. 城市是温室气体排放者	37
1. 清洁空气	37
2. 清洁用水（城市地表水、饮水和环境卫生）	38
3. 固体废物管理	38
4. 保护城市和城郊的生态系统	39
E. 在新全球承诺基础上进一步开展工作	39
F. 从全球协议到亚洲及太平洋城市的行动.....	40
六、 城市化、体制和治理	42
A. 导言	42
B. 治理和“扶持性办法”	43

C.	进行更有效的多级治理.....	44
D.	推动电子政务以加强问责制和透明度.....	45
E.	让更多的城市采用大都市治理框架.....	46
F.	规划人员与私营部门谈判达成新的契约.....	48
七、	结论.....	48

人居三亚洲及太平洋区域报告：推动变革性城市化进程，创建有抵御灾害能力的亚洲及太平洋区域

执行摘要

亚洲及太平洋的城市人口大约为 21 亿，占世界城市人口 60% 以上。¹在过去 20 年中，由于经济增长迅猛和人口结构转型，涌现出许多城市。该区域的城市规模大，在全球可持续发展议程中的地位日益重要，因为城市地区将发挥关键作用。

该区域现在有 18 个人口超过一千万人的特大城市。特大城市的总增长在放慢，尤其是核心城区，但由于人口绝对数目大，较多特大城市预期近期会增长，特大城市及其城区的增长和影响力将是该区域一个极为重要的趋势。

与此同时，半数城市家庭居住在人口不到 50 万人的城市中。这些城市有 10 亿多人。二线中等城市在该区域今后的城市发展中起重要作用，因此它们的转变对于新城市议程的执行工作至关重要。

推动城市增长的因素也在发生变化。在第二次联合国人类住区会议（人居二）召开时，移徙是衡量增长的一个关键指标，但在即将召开联合国住房与可持续城市发展会议（人居三）之际，亚洲及太平洋区域移徙到城市的人数基本达到最高峰，大约每年 5000 万人，人口的重新划分和自然增长目前在城市化进程中占相同的比重。目前的预测是，每年通过移徙增加的人口会再次减少，到 2050 年时每年为 2500 万人。²届时亚洲及太平洋区域会有三分之二的人生活在城区。³

城市化在过去 20 年中推动了该区域许多国家的经济发展。从澳大利亚悉尼到新加坡市和中国上海，从莫斯科到东京、中国香港和首尔，城市取得的经济成功和它们对国家做出的贡献，已经令人信服地得到了证明。该区域一些城市的国内生产总值（国内总产值）现在已经相当于或大于许多国家的国内总产值。

在人居二大会召开后，许多城市居民的生活质量得到提高。到 2030 年时，预计该区域将会有 32 亿“中产阶级”。这将是世界中产阶级总人数的 80%。东亚贫民窟中的城市居民已大大减少，从 1995 年的 41% 减少到 2014 年的 26%，东南亚则从 45% 减少到 28%，南亚从 51% 减少到 31%。⁴在亚洲及太平洋区域，消除城市极端贫困和让人们获取城市基本服务正在成为可以实现的目标。人们认识到，在亚洲及太平洋的许多国家中，许多权能得到加强的城市贫困社区拥有可促进发展的丰富社会资本，可以为创建地方抵御灾害能力奠定基础。

¹ 为本报告的目的，亚洲及太平洋区域指亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）的成员国和准成员。请参阅 <http://www.unescap.org/about/member-states>。

² Cecilia Tacoli、Gordon McGranahan 和 David Satterthwaite，“城市化，农村-城市移徙和城市贫困”，环发学会工作文件，（伦敦，国际环境和发展学会，2015 年）。见 <http://pubs.iied.org/pdfs/10725IIED.pdf>（2016 年 12 月 7 日查阅）。文件提及联合国经济和社会事务部人口司 2014 年公布的统计数据。

³ 有关该区域城市人口变化的更全面论述，见联合国人类住区规划署（人居署）和亚太经社会的《2015 年亚洲及太平洋城市状况》（人居署和亚太经社会，2015），第 1 章。

⁴ 人居署，《2016 年世界城市状况报告》。《城市化与发展：新的未来》。（人居署，2016 年）。统计附件，表 B.2。

该区域许多国家已经成为或者希望成为城市服务、基础设施和物流在其中发挥关键作用的具有全球竞争力的经济体。一些国家的政策现在日益依仗城市化来实现今后的经济增长和社会繁荣。亚洲及太平洋区域仍然可以继续进一步利用城市增长、人口红利和转型来推动包容性繁荣和创新。

但是如《2015 年亚洲及太平洋城市状况》、《第六届亚太城市论坛的雅加达行动呼吁》和人居三亚太区域筹备会议所述，迫切需要重新思考过去的发展模式，不管它们是多么成功，以便迎接未来的挑战。

在亚洲及太平洋大部分最不发达地区中，过去几十年的增长大都是没有规划的。在一些国家中，土地投机加剧了城市的无序扩张，城市化地区逾越城市行政边界，延伸到到其他的城市和农村地区，在空间和经济上模糊了城乡之间的界限。许多国家缺少法律和实用工具以及必要的资源来全面规划土地的使用，加剧了无序扩张，没有对城市化走廊的出现采取相应措施。由于出现这种扩张，因此必须了解城乡之间的联系和复杂性，以便为所有在城区和近郊工作的人，无论他们居住在哪里，有效地管理增长。

该区域的城市在满足目前和今后的基础设施和其他需求方面有巨大的资金缺口。在资金和政策方面，没有充分进行投资以确保城市有一个能够抵御灾害和包容的未来。需要承诺在较长的时间内，而不是在短暂的政治周期内做出努力。例如，东亚住房不足和低廉住房难求并不是一个目前出现的现象，而是一个几十年积累起来的问题。在住房和土地政策更为欠缺的南亚，每 4 个城市居民中就有 1 人继续居住在贫民窟中。

亚洲及太平洋区域的城市凭借和依靠强大和多样化的私营部门蓬勃发展。从非正规的微型企业到全球性公司，私营部门都在依靠高效率的城市、一体化的城市网络以及持续不断投资来实现发展。然而，不要以为资金只能是来自高一级政府或国际社会的财政转移。可以在地方一级筹集很多资金，但需要更多地关注城市获得和征收税收的能力。

地方政府手头的监管和财政工具的规模和范围都不足以支持该区域城市的增长。财政转移、财产税、出于公共利益分享土地价值的体制安排和有效的公私伙伴关系虽然有一定的潜力，但都不足以满足有关需求。国家经济政策必须与城市规划和基础设施投资挂钩。保持和加强城乡之间的联系，把市场、人和资金融合起来，可在促进国家均衡发展方面起关键的作用。

城市化致使亚太区域出现前所未有的多元化和变革。虽然过去二十年在减少贫困方面取得了进展，但消除城市贫困和所有形式不平等的关键是认识到存在阻碍社会包容和社会公平的障碍，阻碍消除极端贫困。虽然生活在贫民窟状况中的人数比例有所减少，但总人数仍然高得令人难以接受，而且在一些次区域中，人数还在继续上升。目前，该区域有 5 亿多人居住在贫民窟中，占世界贫民窟总人数的一半以上。保健仍然是该区域的一个主要发展问题，但已经取得一些进展，最明显的是许多城区获取保健服务的途径有所增加。需要支持地方经济发展和提供教育，以建立有技术的劳工队伍。住房、基本服务、获取土地和参与治理等方面的体制不平等和结构不平等，包括出于性别、年龄、族裔和出身原因的不平等，阻碍可持续发展目标的实现，阻碍人人享有基本人权。

人们现在普遍认识到，最近几十年的城市快速发展和增长造成环境退化、污染和灾害以及易于受气候变化的影响，因此迫切需要采取政治行动和综合对

策。在不断扩张的城区，人力和经济资产日益面临多种危险。20 个空气污染最严重的城市中有 19 个位于亚洲及太平洋区域，而且几乎都在南亚。到 2025 年时，该区域产生的废物将比 1999 年多出一倍以上。在许多国家中，经过处理的废水比例还不到 20%，而在较小的城市中，包括许多太平洋岛屿国家的所有城区，废水通常不进行处理。

建立抵御灾害能力的努力要重点关注可产生多重共同效益和面向最弱势群体措施。要改变发展轨迹，走向一个低碳、有效利用资源的有抵御灾害能力的未来，就需要有具体和协调一致的国家政策和城市政策和资金。还需要动员城市的社区和主要利益攸关方，包括私营部门。

在整个亚太区域，国家和地方的城市化政策和计划与这些政策和计划的实际执行一直有差距。机构没有跟上城市化的步伐，治理框架总的来说没有顺应新的复杂的社会、经济和技术情况。多层次治理尚未确立，城市和城市发展政策仍然按地区、省和国家一级政府的分工和职责，各自为政。该区域的二线城市尤其缺少治理模式、法律框架和体制能力。需要进一步注意更加透明和交互性更强的治理，包括使用电子政务工具和社交媒体。在人居二会议举行后的时间内，正式的城市规划工作未得到重视，许多国家的规划工作缺乏效力，公众参与不够，缺少足够的政治支持。

亚太区域的城市化进程在人居二会议举行后的二十年里改变了这一区域，也改变了世界。但是许多国家的城市化进程没有依循任何国家城市议程或政策。到 2050 年时，该区域生活在城市地区的总人数将超过 32 亿，每 3 个人中就有 2 个人生活在城市中。目前进行的投资和做出的其它决定将在今后几十年内成就城市的未来。而亚太区域的进一步城市化进程将对整个地球的可持续性产生重大影响。该区域城市的发展要遵循关于执行以包容性、抵御灾害能力和可持续性为核心的城市议程的承诺。

一、 导言

1. 亚洲及太平洋区域的城市已在从 1996 年起的二十年内成为世界的创新和繁荣中心。可以毫不夸张地说，该区域的活力和重要性是如此之大，一个新城市议程的前景目前在很大程度上将取决于亚洲及太平洋如何在今后 20 年中继续实现城市化。该区域在过去二十年中经历的城市转型加强了区域经济发展，改善了许多城市居民的生活。但是可以说，城市的转型不完全，从根本上说仍然是不可持续的。尽管经济的不断增长提供了更多的机会，但该区域城市中数百万人的基本生活条件仍未得到满足，环境后果越来越严重。加之气候变化会在今后带来挑战以及该区域易受灾害的影响，发展成果流失的风险很大。

2. 本报告分析了城市化是如何在亚洲及太平洋区域发展的，评估有哪些措施行之有效，哪些领域仍存在问题，哪些问题在人居三大会后的 20 年内会成为挑战。本报告参照所有相关的区域报告，围绕城市化的五个关键领域编写：发展、经济、社会公平、环境和治理。虽然报告的总体结构是标准化的，但它重点突出了每一个章节的关键信息和重点领域，以凸显该区域的具体情况和优先事项。

3. 人居三大会是在若干涉及以下领域的重要全球协定达成后召开的：可持续发展、减轻灾害风险、气候变化和发展融资，所有这些领域都与亚洲及太平洋区域的城市，因此与《新城市议程》，有很大的相关性。可持续发展目标通过目标 11 明确提到可持续城市和人类住区的重要性，近期的全球协定都在不同程度上承认城市地区对发展的重要性。人居三大会提供了一个在这些协定的基础上作为《新城市议程》的一部分继续前进的机会。

4. 本报告还借鉴了最近的区域报告和多方利益攸关方和政府间进程的成果。它主要利用了联合国人类住区规划署（人居署）和联合国亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）最近完成的阐述该区域各城市的趋势和现状的《2015 年亚洲及太平洋城市状况报告》。本报告尽可能在可行时采用了该区域各国提交给人居三大会的国家报告的内容。除非另有说明，人口数据的主要来源是《世界城市化前景：2014 年修订本》和亚太经社会的《亚洲及太平洋统计年鉴》（2014 年版和 2015 年版）。世界银行、亚洲开发银行、联合国机构以及政府间气候变化专门委员会的全球和区域报告也是报告的资料来源。本报告还借鉴了该区域各项主要活动的成果，例如人居三的亚洲及太平洋区域会议和《雅加达宣言》⁵、第六次亚太城市论坛和亚太城市青年大会。最后，2016 年 1 月在曼谷举行的区域专家会议为报告提供了很多资料，因为与会者在会上为报告提供了宝贵的见解和资源

二、 城市化与发展：1996–2016 年主要趋势

A. 导言

5. 全球可持续发展目标能否实现在很大程度上将取决于亚太区域如何在下一代人的时间内实现城市化。

6. 亚太区域可以继续利用它的人口红利与转型来推动包容性繁荣和创新。

7. 亚洲及太平洋区域的城市人口已经达到 21 亿人左右。由于规模大，该区域、特别是该区域的城市，在全球可持续发展议程中的地位非常重要，因为它

⁵ A/CONF.226/PC.3/5。

们将在这一议程中发挥重大作用。

8. 城市化在过去 20 年中推动了该区域许多国家的经济发展。许多城市居民的生活质量有所提高。该区域许多国家已经成为或希望成为城市服务和物流在其中起关键作用的具有全球竞争力的经济体。该区域的一些国家认识到城市的核心作用，最近将城市化战略与国家发展战略挂钩。

9. 总体而言，该区域需要摆脱剥削和低成本模式，而采用投资社会、环境和经济政策的发展模式。中国的国家报告把有关挑战概述为：“依靠提供廉价劳动力、低效使用土地等各种资源和以不平等的方式提供基本公共服务来降低快速城市化的成本的模式根本无法延续下去”。⁶

B. 城市化趋势

10. 亚洲及太平洋地区的城市人口在 1976 年召开第一次联合国人类住区会议（人居一）后已大幅度增加，人口在今后几十年内将继续向城市人口转变。到 2018 年时，该区域居住在城市中的总人数预计会达到 50%。60% 的世界城市人口目前居住在该区域。2015 年时，该区域 58 个国家和领土中有 33 个的城市人口多于农村，而 1995 年只有 27 个国家和领土。

11. 人口自然增长、从农村迁移到城市和人口的重新划分推动了城市的增长。城市人口数据取决于各国对城市人口的定义，一些国家按行政区边界划分，因此上报数字没有完全的可比性，也不反映城市和国家人口的实际增长。边界或定义是可以改变的，城市人口数目因此会出现一次性重大变动。将农村地区划分为城市地区在改变城市的空间和人口动态过程中起更大的作用。

12. 总体而言，亚洲的城市人口目前每年大约增加 5000 万人，而在 1970 年代和 1990 年代中期人居一和人居二会议时每年分别大约增加 2000 和 3500 万人。目前的预测是，移徙每年在亚洲及太平洋造成的人口增加已达到了顶峰，到 2050 年时将下降到每年 2500 万人。⁷做出这一预测的主要原因是，从农村迁移到城市的绝对人数已经开始下降。⁸虽然一些中心城区可能因就业机会减少、工业衰退、人口老化和/或迁居郊区而萎缩，但城市化会继续扩大。到 2050 年时，亚洲及太平洋区域每 3 个人中就有 2 个会生活在城区。

13. 东亚和东北亚次区域的城市居民仍然最多，从 1995 年的 5 亿增加到今天的近 10 亿。该区域 1995 年至 2015 年期间发生的重大变化是中国的城市化比例从 1995 年的 31% 增加到 2015 年的 57%。但百分比的变化只是中国故事的一部分。从人数来看，2010 年居住在中国城市中的人比十年前增加了 2.11 亿，而从 2010 年到 2013 年，又再增加了 6000 万。这些数目是历史上前所未有的，表明采用了推动城市化的政策来支持国家发展目标。⁹

14. 南亚和西南亚次区域的城市居民人数历来较少，但那里所有国家的人口都在增加。这些次区域的城市人口现居该区域的第二位，大约有 6.8 亿。

⁶ 中国提交给人居三大会的国家报告，第 18 页。

⁷ Tacoli 和其他人，“城市化、农村-城市移徙和城市贫困现象”（见脚注 2）。

⁸ 联合国粮食及农业组织，“走向 2025 年的世界农业”。高级别论坛的问题通报，“2050 年时如何养活世界”，2009 年 10 月 12 和 13 日。见

http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/Issues_papers/HLEF2050_Global_Agriculture.pdf（2016 年 12 月 7 日查阅）。

⁹ 现行的计划是国家新型化计划（2014 年-2020 年）。见中国提交给人居三大会的国家报告，第 8 和 9 页。

15. 东南亚次区域的城市化程度在 1995 至 2015 年期间有所增加。虽然它比南亚和西南亚的城市化程度高，但即便考虑到过去 20 年中城市化程度的增加，东南亚次区域大多数国家的城市化程度仍然低于 50%。

16. 此外，太平洋次区域 2015 年的城市人口比例介于 13% 和 100% 之间。除了瓦努阿图和所罗门群岛等不多的几个例外之外，1995 至 2015 年期间的城市化进程没有重大改变，至少从官方数据来看是这样。

17. 北亚和中亚次区域的大多数国家大都实现城市化，虽然这些次区域的 9 个国家中有 6 个国家的城市居民比例略有下降

18. 总而言之，各种不同的数据表明，亚洲及太平洋区域各个次区域和国家的城市化情况不尽相同。由于城市增长情况不是那么清晰明了，因此在采用城市数据时要谨慎。此外，虽然城市人口统计数据对于了解人口的增加和减少很重要，但它们并不总是精确地表明城市居住情况或生活质量。该区域今后面临的一个重大挑战是城市数据的缺失和这种缺失对政策产生的影响。

19. 该区域许多城市中的居民一般都很年轻，全世界 60% 以上的年轻人居住在这一区域。¹⁰更重要的是，从事经济活动年龄组(15-64 岁)的比例一直在增加，2014 年大约占 68%，即近 30 亿人。该区域许多国家在今后的 20 年内有很大的人口红利，这些劳动人口一般比上一代人接受过更好的教育，也更加健康。但是，1990 年后老年人口增加了一倍，达到 33 亿多人，东亚和东北亚的人口老龄化日趋明显。

20. 近几十年来，妇女和女孩为接受教育和寻找经济机会移徙到城市的情况在孟加拉和中国等许多国家中很常见。同世界上其他地方一样，城市化和经济繁荣导致生育率下降，这一趋势将对未来产生影响。此外，男女比例失调、男孩多于女孩的情况是全球最严重的，而且近几十年来有所恶化。

21. 2013 年，亚太区域的国际移徙者增加到 5940 万人，大约占全球移徙者总数的四分之一。1990 年后，与世界其他地区相比，该区域的移徙人数在缓慢地增长。每年有 300 多万名亚洲工人到国外寻找工作，有些人留在本区域，但许多人前往中东和欧洲。在国外工作的大多数亚洲人在城市里从事建筑和服务业的工作。该区域各国家的政府认识到外出务工的经济重要性，制订了一系列政策和计划以更好地保护低技能劳工，防止偷渡和贩卖人口。此外，在全球外出寻找教育、就业、婚姻和家庭团聚机会以及逃离冲突和迫害的青年移徙者中，亚洲的青年移徙者占了三分之一。¹¹移徙对太平洋次区域来说仍然十分重要，因为侨汇在萨摩亚和汤加的国内总产值中占很大的比重。¹²

22. 在过去 20 年中，城市人口日益多元化。区域连通性和全球化的加强以及国际机场在该区域的涌现，都有助于人们离开昔日的单族裔、单一文化的城市中心。传统上的少数群体、难民和境内流离失所者前往城区也增加了该区域的族裔和文化融合。根据近期进行的一次调查，亚太区域的宗教多元化程度是世

¹⁰ 见“区域概览：亚洲及太平洋的青年”，这是亚太经社会与联合国机构间青年发展网络合作编写的一份实况报道。见 <http://www.un.org/esa/socdev/documents/youth/fact-sheets/youth-regional-escap.pdf>。(2016 年 12 月 7 日查阅)。

¹¹ 《世界青年报告：青年与移徙》(联合国出版物，销售品编号 E.12.IV.6)。

¹² 亚太区域协调机制人口贩运等国际移民问题区域专题工作组，《2015 年亚太移徙问题报告：移徙者对发展的贡献》(ST/ESCAP/2738)。见 <http://www.unescap.org/sites/default/files/SDD%20AP%20Migration%20Report%20report%20v6-1-E.pdf> (2016 年 12 月 7 日查阅)。

界最高的，尽管调查没有对城市和农村进行区分，但世界多元化程度最高的是城市国家新加坡。¹³巴布亚新几内亚首都莫尔斯比港大概是该区域族裔最多元化的城市了，那里有 800 个不同的语言群体。归根结底，亚太区域一直有土著人遗留下来的丰富的不仅仅限于男女的性别认同。除了地方认同外，还有主要集中在居住在城区的各种群体，它们的认同与男女同性恋、双性恋和跨性别者等西方亚文化很相近。¹⁴近年来一个主要趋势是该区域城市的社会多元化不断加强，在政策上进一步承认有必要满足更加多元化的城市群体的需求和优先事项。

C. 各地：城市形态和土地

23. 由于过去 20 年中的惊人经济增长，亚洲及太平洋涌现了一大批城市。它现在有 18 个人口超过 1 千万的特大城市。在人居二召开时，东京仍是世界第一大城市。¹⁵但在该区域大多数国家中，中小城市占主流。必须从政策上进一步承认该区域新兴城市和二线城市的作用和重要性，为人居三大会编写的若干国家报告确认了这一点。

24. 在小岛屿发展中国家、不丹和文莱达鲁萨兰国中，城市的人口未超过 30 万人。住户不到 50 万的城市的比例有所下降，从 56% 降至 48%，但仍然有 10 亿人居住在这些城市中。在每 10 个城市家庭中，有 6 个家庭居住在居民不到 1 百万人的城市中。

25. 全球现在有 27 个特大城市，是 1995 年的一倍。在过去 20 年中加入特大城市队伍的 13 个城市中，有 11 个位于亚洲及太平洋区域。20 年前，中国只有上海这一个特大城市，现在它有 6 个特大城市，不仅是该区域最多的，而且是世界上最多的。亚洲及太平洋特大城市的快速增加和城区的涌现正在促成新的城市形态：包含城市、区镇、村庄和乡村土地的特大城区，其中有些是跨越国界的经过规划或未经规划的城市走廊。由于人口超过 1 千万，分布地区辽阔，这些城市形态给规划和行政管理当局带来了新的挑战。

26. 这种特大城区和城市走廊包括：把马来西亚和新加坡连接起来的南柔佛州经济区；印度尼西亚-马来西亚-新加坡增长三角；东京-横滨-名古屋-大阪-神户-京都新干线特大城区；包括广州、深圳、佛山和东莞市、广东省以及中国澳门和中国香港的中国珠江三角洲地区。

27. 即使有证据表明一些核心城市的生长放缓，亚洲及太平洋区域的特大城区和城市走廊近几年来经历了较快的增长，这种增长可能继续下去。现有的许多特大城区可能凭借它们的多式联运网络、市场规模、聚集经济、位置和人数不断增加的有才干工人，发展成城市走廊和/或大区。但这种增长也是没有规划的，其后果也是无序的。

¹³ 皮尤研究中心，“世界宗教多元化”，2014 年 4 月。附录 1 见

<http://www.pewforum.org/files/2014/04/Religious-Diversity-appendix-1.pdf> (2016 年 12 月 7 日查阅)。报告全文见 <http://www.pewforum.org/2014/04/04/global-religious-diversity/> (2016 年 12 月 7 日查阅)。

¹⁴ 联合国开发计划署，《不让一个人掉队：推动在社会、经济、文化和政治领域接纳亚洲和太平洋的男女同性恋、双性恋和跨性别者-摘要》(开发署，曼谷，2015 年)。见 http://www.asia-pacific.undp.org/content/rbap/en/home/library/democratic_governance/hiv_aids/leave-no-one-behind-advancing-social-economic-cultural-and-po/ (2016 年 12 月 7 日查阅)。

¹⁵ 在东京这一世界公认的人口最多的城市中，多个城市群组以新的独特城市住区形式引起了人们更多的注意。

28. 亚洲及太平洋城市走廊和特大城区的治理往往分散进行，有时跨越城市和国家边界。因此，更好地管理这些城区需要有新的都市治理模式和多层面、相互协作的治理体系。有关战略可包括加强权力，加强地方市政当局，建立双边关系，和制定跨越行政边界的全面发展计划，例如指导珠江三角洲区域合作的《泛珠江三角洲区域合作框架协议》。

29. 总的来说，特大城市、尤其是其核心城区的增长速度在放慢。但是由于人口绝对数量大和有更多的特大城市近期预计会增长，特大城市和周边地区的增长和影响力在亚太区域会非常大。在有些情况下，例如在珠江三角洲地区，城市增长致使一些城区合为一体，形成一个由若干城市组成的特大城区。珠江三角洲由广州和深圳这两个特大城市以及东莞和佛山组成，人口 4 千多万，从许多方面来看，是世界上最大的城区。作为国家城市计划的一部分，中国鼓励这种把大中小城镇聚合在一起的城市群组。¹⁶

30. 在土地使用方面，城市增长情况不一样，一些次区域的城市继续进行无序扩张，但增长的密度低（例如东南亚），其他一些次区域增长的密度保持不变或有所增加（东亚）。最近对南亚次区域进行的一项研究利用夜间灯光来显示城市空间的生长，得出结论认为，城市占地面积的增长大约是人口增长的一倍，表明增长通常不受行政边界的限制。¹⁷东亚不仅包括亚洲东部地区，而且包括东北和东南地区，另一项关于东亚过去十年城市增长情况的研究发现，东亚城市位于世界城市人口密度最高之列，虽然这些城市扩大了，但它们的人口密度仍然较高，这种现象被称为“密集的无序扩张”。¹⁸但最近几年很难确定东亚的密度。例如，中国城市的面积在 1996 至 2013 年间增长一倍多，达到 47 900 平方公里。¹⁹但这种繁荣造成大片土地空置/未开发，大批住房闲置。据 2014 年 6 月 11 日华尔街日报报道，2013 年中国城市有 4900 万套闲置住房。

31. 在该区域许多城市中，土地投机活动也造成地产升值，城内建筑物之间空地开发程度低，土地空置起来以卖出更高的价钱。在一些国家中，这助长城市的无序扩张，正在实现城市化的地区不受行政边界的限制，延伸到其他市镇和乡村地区，在空间上和经济上模糊了城乡之间的差别。这对农地和生态系统产生越来越大的影响，因为它们变成了城区和近郊区。许多国家缺乏法律工具和实用工具，缺乏必要的资源对土地进行综合规划，加剧了现有或新的城区交通走廊周围的无序扩张。由于出现这种扩张，因此必须了解城乡之间的联系和复杂性，以便为所有在城区和近郊工作的人，无论他们居住在哪里，有效地管理增长。越来越难用传统的城市规划概念来描述亚太城市的增长模式，“农村”与“城市”和“核心”与“周边”的二分法定义不足以表明该区域城区的复杂性。通过地域扩张和凭借城乡之间的社会和经济联系，亚太地区的城市正变得越来越没有束缚。在城市层面上，由密度大的核心城区和面积庞大的周边城区组成的密封式城市的概念正在被摒弃。核心和边缘地区之间的联系和互动在增加，正在出现各种不同形式的密度。

¹⁶ 中国提交给人居三大会的国家报告，第 9 页。

¹⁷ Peter Ellis 和 Mark Roberts，《充分利用南亚的城市化进程：管理空间转型，促进繁荣和宜居性》，（华盛顿特区，世界银行，2015 年）

¹⁸ 世界银行，《东亚的不断变化的城市格局：衡量十年的空间增长》，城市发展丛书（华盛顿特区，世界银行，2015 年）。见

<http://documents.worldbank.org/curated/en/467661468248692758/East-Asias-changing-urban-landscape-measuring-a-decade-of-spatial-growth>（2016 年 12 月 2 日查阅）。

¹⁹ 中国提交给人居三大会的国家报告，第 34 页。

32. 亚太区域的密度有多种形式，次区域的增长模式不一样。例如，南亚城市密度略高，城市继续无序扩张，城区往往扩展到行政边界外。与此同时，东亚大多数城市密度保持不变或增加，但仍在无序扩张。在太平洋岛屿上，城市密度不尽相同，既有密度高地域小的城市，也有密度低和近郊有大片发展区的城市。在大多数亚洲及太平洋城市中，密度尚未同包容各方的可持续城市成果挂钩。

33. 在整个区域中，城区之间的连接不断增加，出现各种不同的新形式密度，给城市规划人员带来了挑战。因此，需要有城市规划对策，以便把运作良好的中心城区同不可缺失的近郊连接起来，而不是只求增加密度。

34. 事实上，在过去几十年中，亚洲及太平洋区域大多数最不发达地区的增长都没有经过规划。缺少服务的低收入非正规住区的涌现和中低收入住区的无序扩张正在扭曲城市的发展。各种不同的增长模式源于许多因素，包括土地用途、规划和建筑政策过时、无效或相互矛盾；缺少推动建造廉价大众住房的宏观经济和产业政策，缺少有利于单项低密度土地和住房开发的微观经济政策。由于商业成本和腐败成本高，这种情况导致大规模的建筑工程只限于建造商业楼房和高端住房，令大多数家庭买不起房子，而只能到近郊和交通费用高的地方买房子。总体而言，规划仍然是临时性的，没有与长期目标紧密挂钩。

35. 市区重建正在该区域日益成为一个有用的议程。在许多亚洲及太平洋国家中，特别是在人居二会议举行后，开发商或市政府把贫民窟居民全部赶出已经越来越困难，并引起争议。人们认为，市区重建是通过新建低收入者住房或对城市贫困者住房进行升级，有计划地重建城市街区。但是，建筑之间空地的开发和重新增加内城空间密度，仍会导致住房高档化和低收入家庭被赶走。在许多城市中，仍在为新的中产阶层建造独立的高层共有公寓，不进行规划，也不考虑提供服务问题。

36. 东亚最近进行的一些市区重建和复兴项目是采用现代规划原则，大规模翻修在过去 20 至 40 年中快速开发出来的破旧或过时的经济适用房小区和城市中心。在这些地方，有机会对建筑物之间的空地开发，重新增加密度和建造新的公共空间，而且通常可对住房进行改造以满足更多年龄群组需求和社会需求，并考虑混合用途，例如底层用作商业用途、服务中心或美食广场。这些重建项目采用智能技术也会增加了它们的吸引力。大韩民国在处理快速城市化问题的过程中采取城市复兴政策，重点是通过提供能满足更多的需求的住房来振兴现有市中心地区和提高生活质量。²⁰在日本、新加坡和中国香港，也可以看到这种举措；澳大利亚近年来也努力通过综合规划来振兴它的城市中心。²¹精心规划的综合性城市改造和市区重建，包括为贫困和中产家庭进行的改造和重建，能够在今后 20 年中让人们重新回到城市中心生活，帮助建设有高质量密度以及综合性和包容性更强的城市。

²⁰ 大韩民国提交给人居三大会的国家报告，第 9 页。

²¹ 澳大利亚基础设施和区域发展部，2014–15 年澳大利亚城市状况（堪培拉，2015 年）。见 <https://infrastructure.gov.au/infrastructure/pab/soac/>（2016 年 12 月 2 日查阅）。

三、 城市化与经济

A. 导言

37. 亚洲及太平洋各国的经济在今后二十年内，将主要通过城市化和基础设施投资来实现增长，这需要有促进可持续公平增长的国家 and 地方政策。

38. 亚太地区有许多城市非正规谋生方式和中小企业在蓬勃发展。今后的增长、就业和发展将在很大程度上取决于地方经济的发展。

39. 需要对地方经济发展和培养熟练劳动力队伍进行投资，以支持该地区充满活力的城市经济。

40. 需要大幅度扩大地方政府的监管力度和范围，增加现有的财政工具，以支持该区域的城市增长。

41. 在国民经济和城市化进程中占有举足轻重地位的那些城市在整个区域的经济发展中发挥了重要作用。随着该区域经济的重心继续转向工业和服务业，脱离农业，经济增长与城市发展更加密切相关。因此，城市正常运作对维持经济发展至关重要，因为它们现在是国家经济的关键资产。然而，国家经济规划并不总是承认城市的重要性和它们作为可持续包容性经济增长基础的作用。因此，在资金和政策方面缺少足够的投入以便让城市有一个充满活力和包容各方的未来。

42. 国家经济政策以及城市规划与治理要培养城市的经济潜力，以获取聚合的好处。亚洲及太平洋区域的城市有强有力的非正规部门，包括微型企业和全球性私营跨国公司，它们都要依靠一个正常运作的城市。维持和加强城乡之间的联系，把市场、人和资金聚合起来，是确保国家均衡发展的关键。

43. 国家和地方政府有许多相互竞争的优先事项，该区域各国的情况也不同，但有若干有益于城市长期可持续发展的关键切入点。报告本章节重点阐述该区域大多数国家都面临的经济政策挑战：各国在加大基础设施投资和筹集投资资金方面的挑战；扩大地方经济发展的必要性和住房的巨大潜力；在城市中培育非正规部门、开发技能和培育中小企业的持续挑战。

B. 经济发展趋势

44. 年国内生产总值的增长与整个繁荣的增加密切相关。亚洲大部分地区的贫困有所减少是千年发展目标在全球取得的一个主要成就。²²在过去几十年里，该区域中产阶级人数也迅速增加，目前大约占全球中产阶级总人数的一半，其中大多数人生活在城区。²³从统计数据来看，各国的城市化与繁荣之间有密切联系。爱德华·格莱斯发表的“当一个国家的城市人口增加 10% 时，该国的人均产出增加 30%”的看法在亚洲及太平洋区域产生共鸣。²⁴亚太人口到 2050 年时将从 44 亿增加到 51 亿，但城市化将从不到 50% 增至 70%。²⁵越来越多的城市

²² 联合国，《2015 年千年发展目标报告》（联合国，2015 年），ISBN978-92-1-101320-7。

²³ 有关该区域城市中产阶级增长的更全面论述，见人居署与亚太经社会《2015 年亚洲及太平洋城市状况》第三章（见脚注 3）。

²⁴ Edward Glaeser, “公共私营部门协作的胜利”，《握手》，2012 年 1 月第 4 期，第 31 至 34 页。见 http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/ae63aa004a17f270b6ebffdd29332b51/Handshake4_WEB.pdf?MOD=AJPERES (2016 年 12 月 7 日查阅)。

²⁵ 联合国，经济和社会事务部人口司，《世界人口前景：2015 年修订本》，主要结论和预发表格，ESA/P/WP.241 号工作文件（经济和社会事务部，2015 年）。见 http://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/key_findings_wpp_2015.pdf (2016 年 12 月 7 日查阅)。

人口的人均产出应相应增加。1995 年该区域在全球国内生产总值中的份额大约为 25%，目前接近 40%，2050 年时预计会达到 50% 以上。²⁶

45. 不过，亚太地区在财富创造和分配方面有很大的差异，城市常常是造成这种不平衡的主要原因。虽然很大一部分经济增长是城市产生的，但这种增长在各国之间的分布并不均匀。例如，城市人均国内总产值与国家人均国内生产总值相比较，马尼拉大都会为 1.9，印度加尔各答为 2.5，曼谷为 3.5，中国上海为 3.7。²⁷

46. 私营部门，从大型跨国公司到非正规部门的小创业者，在过去 20 年中一直是该区域城市发展的一支主要力量。事实上，怎样夸张正规和非正规私营部门在塑造亚太城市过程中的重要性都不为过。私营部门完全改变了该区域许多城市的面貌，办公大楼、大型购物中心、高端公寓和推销最新产品的广告牌四处可见。

47. 劳动生产率的提高并不总是转化为该区域实际工资的相应增长，近年来整个区域工资收入在产出中的份额有所下降。²⁸ 必须从变动的质量来看待就业机会的迅速产生。2013 年，亚太区域的失业率为 4.6%，是所有区域中最低的。然而，经济进步并没有创造足够的体面工作。对该区域的许多人来说，非正规部门仍然是主要的就业单位。南亚的绝大多数工人，特别是妇女，仍然依靠非正规部门提供工作，没有法律地位，得到的社会保护有限，收入只略高于贫困线，这是难以令人接受的。该区域人口中的男女就业比例相差很大。南亚和东南亚的女性劳动力参与率与男性相比是最低的，为 47% 至 75%。与男子相比，妇女也更可能在非正规部门弱势就业，收入更低。此外，最近的趋势表明，劳动力、特别是妇女和青年的参与率下降。²⁹ 青年失业率也高于平均失业率，达到 11%。中亚和太平洋小岛屿发展中国家的青年失业率尤其高。即便有工作，青年收入低和工作条件差的比例也更高。2014 年，亚洲及太平洋区域有工作的青年中有 14.2% 的人（估计为 3800 万）生活极端贫穷，而成年人的这一比率为 9.9%。³⁰

²⁶ 《经济学家》资料处，长期宏观经济预测：到 2050 年的主要趋势（《经济学家》资料处，2015 年）。见 <http://pages.eiu.com/rs/783-XMC-194/images/>

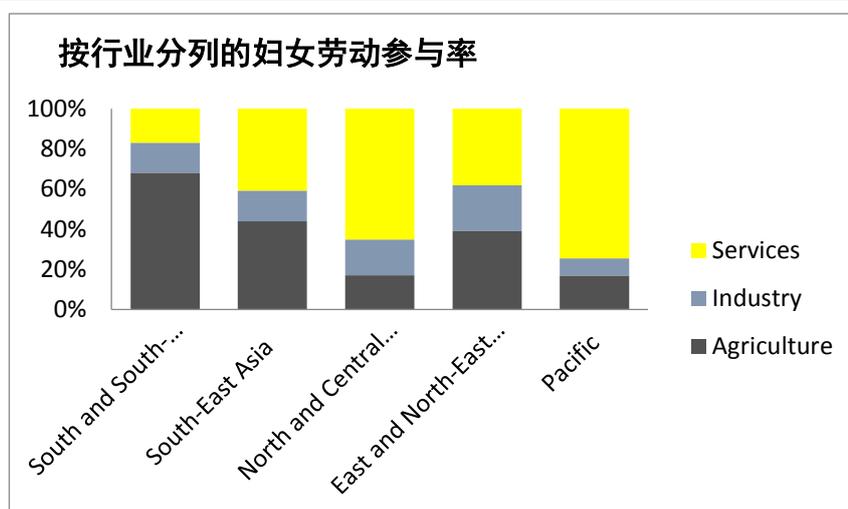
Long-term Macroeconomic Forecasts_Key Trends.pdf (2016 年 12 月 7 日查阅)。

²⁷ Bindu N Lohani, “亚洲城市增长”，《社会思潮》，世界城市首脑会议特刊（2008 年 6 月）。见 https://www.ccollege.gov.sg/Knowledge/Ethos/Lists/issues/Attachments/34/ETHOS_WCS.pdf。

²⁸ 亚太经社会，《2015 年亚洲及太平洋经济和社会概览：年终最新资料》（联合国出版物，ST/ESCAP/2743）。见 [http://www.unescap.org/sites/default/files/2015 Year-End Update_0.pdf](http://www.unescap.org/sites/default/files/2015%20Year-End%20Update_0.pdf) (2016 年 12 月 7 日查阅)。

²⁹ 《2016 年世界经济形势与展望》（联合国出版物，销售品编号：E.16.II.C.2）。

³⁰ 亚洲及太平洋区域协调机制/联合国发展集团青年问题专题工作组，《开启：青年是亚洲及太平洋可持续发展的核心》（联合国出版物，ST/ESCAP/2744），第 24 页。



South and South-West Asia = 南亚和西南亚

South-East Asia = 东南亚

North and Central Asia = 北亚和中亚

East and North-East Asia = 东亚和东北亚

Pacific = 太平洋

Services = 服务

Industry = 工业

Agriculture = 农业

照片 11

柬埔寨金边工厂工人下班回家

拍摄者: Kibae Park/亚太经社会



Factory workers returning home at the end of their shift in Phnom Penh, Cambodia

Photo by Kibae Park / ESCAP



A working woman at a traditional market in Phnom Penh, Cambodia

Photo by Kibae Park / ESCAP

A working woman at a traditional market in Phnom Penh, Cambodia = 金边传统市场上的一名女工

Photo by Kibae Park/ESCAP = 拍摄者: Kibae Park/亚太经社会

48. 据预测, 亚洲及太平洋仍将是世界上经济最有活力和增长最快的地区。³¹ 虽然亚太区域的经济增长仍然高于世界任何其他地区, 但它已大大低于 2008 年金融危机前的平均增长率。2012 - 2014 年间经济每年平均增长 5.2%, 而 2005 - 2007 年间平均增长 9.4%。亚太经社会的预测显示, 发展中经济体 2016 年的增长率将为 5%, 与 2015 年 4.5% 的预计增长率相比, 有所增加。³² 事实上, 除中国外, 所有较大的经济体 2016 年的经济增长率预计都会略有增加。中国经济逐步放缓, 这在很大程度上反映中国正在努力重新平衡经济, 促进国内消费, 预计 2016 年经济会继续放缓; 增长率预计会从 2015 年的 6.9% 降到 2016 年的 6.5%。³³

³¹ 《2016 年世界经济形势与展望》(见脚注 30)。

³² 亚太经社会, 《亚洲及太平洋经济和社会概览》(见脚注 29)。

³³ 同上。

49. 在过去二十年中，人们显然认识到区域和全球合作以及全球经济波动对各国经济的影响。该区域的区域合作架构，例如东南亚国家联盟、南亚区域合作联盟、欧亚经济联盟和上海合作组织，有所增加，其他一些架构，例如印度尼西亚-马来西亚-上海增长三角洲、湄公河委员会和政府间陆港协定，则促进了跨国联系与合作。³⁴中国最近启动一带一路举措，旨在振兴陆地丝绸之路经济带，建立海上丝绸之路。城市地区是增加这种连通性的核心，随着区域合作的不断发展，城市将发挥关键作用，本身也会因区域连通性加强而发生变化。

C. 基础设施：需要有城市基础设施发展战略

50. 良好基础设施是经济发展和人类福祉的核心，在城市中建造适当的基础设施完全有可能带来共同好处和正面外部效应，因此有必要在亚太地区优先加以考虑。³⁵从澳大利亚悉尼到中国上海，从东京到中国上海和首尔，东亚和大洋洲城市取得经济成功经常与投资具有国际竞争力的基础设施密切相关。

51. 日本就是一个很好的例子。日本经济在 20 世纪 60 年代高速增长，城市化速度迅猛，但随后就面临住房短缺、发展无序和基础设施不足等棘手问题，结果出现季节性缺水和洪灾、水污染、交通堵塞、公共交通工具拥挤和垃圾处理等挑战。为了解决这些问题，日本采用了连续 40 年全面规划国家空间的做法，制订了一系列在均衡考虑工业化和城市化的同时促进开发国家空间的城区战略。

52. 日本福冈是早期制定了紧凑型城市计划的城市之一。虽然它在 80 年代仍然缺水并在 90 年代遭遇洪灾，但由于多年来一直坚持城市发展和开发公共交通，福冈已经成为日本最适合居住的一个城市。日本政府及下属政府机构认识到日本城市采取干预措施的重要性，它们现在正利用取得的经验和培养的人才，向国外宣传日本的知识，推广更加环保的高质量综合性基础设施，因为这种设施能进行更好的规划，减少生命周期成本，加强环境和社会保障，降低风险，增加当地投资的机会。³⁶

53. 中国同样也制订了宏伟目标，支持发展低碳“生态城市”，支持通过建造“低碳和实现保护生态的增长的示范城市”来创建更多的生态城市。³⁷在未来的几年里，该区域可能在绿色城市概念和做法方面引领全球的创新，包括引领新兴经济体。直到不久前，中国的经济在将近 10 年的时间内以每年 9% 的速度增长，增长在很大程度上是对工业和城市进行的资本投资推动的。但是这种投资在很大程度上忽视了环境因素，造成严重空气污染和高排放。由于该区域预计将进一步实现城市化，目前正在建造或未来几年内将要建成的大部分基础设施将支持城市的进一步发展。这为开展规划和保障质量提供了切入点和机会，确保亚太城市的城市化进程不会因基础设施效率低下或无效力而无法继续下去。

³⁴ 见亚太经社会关于政府间陆港协定的第 69/7 号决议。见 http://www.unescap.org/ttdw/common/Meetings/dry_ports/Dry-ports-Busan2013/E69-7-Resolution-on%20Dry-Ports.pdf (2016 年 12 月 4 日查阅)。

³⁵ 世界银行，《包容性绿色发展：通向可持续发展的道路》（华盛顿特区，世界银行，2012 年）。

³⁶ Daikichi Momma，“协作建造优质基础设施”（2016 年）。在通过投资建造优质基础设施促进可持续发展国际会议（东京，1 月 20 和 21 日）上的发言。发言材料见 <http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2016/1/939471453879336734/012016-qii-s1-daikichi-momma-en.pdf> (2016 年 12 月 7 日查阅)。

³⁷ 中国提交给人居三大会的国家报告，第 27 和 28 页。

54. 南亚和东南亚仍然需要大力投资可持续基础设施以提高竞争力和效率，但这一需求未得到满足。印度和印度尼西亚的现行经济发展计划明确承认，它们的道路、海港和机场、（城际和通勤）铁路网、能源、水资源管理、防洪和信通技术等基础设施不足。

55. 印度尼西亚现任政府最近宣布了在全国开展国家建设的“海上战略”，重点关注改善港口和许多沿海城市之间的航运服务，并对需要采取哪些措施来促进城乡联系做出了新的更广泛的说明。与此同时，爪哇主岛上连接雅加达和万隆的第一条高速铁路计划的初期规模不大，政府没有提供贷款担保。部分投资风险通过捕获土地价值来抵消，与许多中国城市在建造很多高铁车站时采用的做法相似

56. 研究表明，南亚基础设施的改善如达到东亚 50%左右的水平，则区域内贸易会再增长 60%。³⁸ 印度现任政府虽然承认让印度变干净运动³⁹提到的全国城乡缺少公共保健和环境卫生的情况，但也发起了智慧城市运动，并与日本签订了发展高速城际轨道交通网络的协议。改善城乡之间的联系在今后几十年中仍然是一项必须开展的工作，是会员国在 2030 年可持续发展议程中表示关注的一个主要事项。

D. 具体行业的投资

57. 该区域各地城市居民的汽车拥有率一直在上升，喀布尔、德黑兰和仰光等拥有率仍然不高的城市正在迅速赶上。伊朗伊斯兰共和国的国家报告重点阐述了为解决城市交通拥堵问题投资公共交通的挑战，交通拥堵是人们日益依赖私人汽车造成的。⁴⁰ 一些城市，例如中国台湾省的台北、中国上海，也跟上了公共交通的发展步伐，着眼发展公共交通的城市因此有所增加。但是在该区域各地的城市中，交通饱和和流动性低仍然是一个问题，因为交通基础设施跟不上穷人或人数不断增加的中产阶级的需求。交通不畅造成的生产力下降严重拖累了许多亚洲国家的经济。

58. 交通基础设施是有针对性地投资可改变城市面貌的一个很好例子。为了减轻拥堵和提高效率，最近对该区域交通进行的一项分析建议决策者重点考虑三个关键目标：城市的所有主要目的地不用驾车就可以抵达；提供各种通行选择，这样就不需要私家车了；建立一个充分利用空间的交通系统，做到所有人的出行都有助于建立包容各方的低碳城市，为今世后代造福。⁴¹

59. 在大韩民国，扩建道路被视为是解决交通阻塞问题的办法，但政府最近已经认识到鼓励人们选用公共交通更好。大韩民国做出这一转变时并没有被迫另外修建昂贵的基础设施，而是启用公交车专用线和收取拥堵费。这种做法表明，在利用现有基础设施的同时改变政策，可帮助在现有资源范围内改进城市的运作。⁴²

³⁸ John S. Wilson、Catherine L. Mann 和 Tsunehiro Otsuki, “评估贸易便利化的好处：全球展望”，《世界经济》，第 28 卷，第 6 号（2005 年 6 月），第 841–871 页。

³⁹ 亦称为 Swachh Bharat Abhiyan，让印度变干净运动于 2014 年 10 月 2 日发起，涵盖 4041 个城镇。

⁴⁰ 伊朗伊斯兰共和国提交给人居三大会的国家报告，第 22 和 23 页。

⁴¹ Paul Barter, “有可持续的流动性”，《2015 年亚洲及太平洋城市状况》（见脚注 3），第 80–87 页。

⁴² 大韩民国提交给人居三大会的国家报告，第 24 页。

60. 除了交通外，维修和改进能源和电信领域的基础设施对于保持亚太区域城市的竞争力至关重要。供电不稳和时常断电影响到工业的运营能力，也减少了让许多靠连续供电制冷的农产品供应链发挥最大作用的可能性。

61. 没有足够电信连接的城市无法同有高速互联网接入和可靠的连接服务的城市竞争。对小岛屿发展中国家和内陆发展中国家来说，这尤其成问题。因此这些国家的城市与外界隔离，缺少连接。

62. 基础设施也在改善城乡联系方面发挥作用。巴基斯坦有许多城市位于边远地区，它在国家报告中提出加强连接和建造现代基础设施是发掘城市和农村地区潜力的关键。印度尼西亚提交给人居三大会的报告也强调网络基础设施是把城市与农村连接起来的关键，并强调获取信息的必要性，发展信通技术基础设施可以让人们更好地获取信息。中国的国务院 2016 年 2 月公布了新的城市化政策，主要是为住房和城乡建设部提供指导。这项政策现在称为“城市规划建设管理工作的若干意见”。

63. 意见的序言部分很坦率，“[...]城市规划建设管理工作成就显著，[但]城市规划前瞻性、严肃性、强制性和公开性不够，城市建筑贪大、媚洋、求怪等乱象丛生，特色缺失，文化传承堪忧；城市建设盲目追求规模扩张，节约集约程度不高；依法治理城市力度不够，违法建设、大拆大建问题突出，公共产品和服务供给不足，环境污染、交通拥堵等“城市病”蔓延加重”。

64. 中国一直认为，城市化与工业化或农业发展一样重要。在过去 20 年中不断采取了各种战略和政策。从未对城市发展提出质疑，而是在出现问题时加以处理，例如土地开发不均衡、环境保护、社会服务和公共交通问题。例如，担任中国发展规划机构的国务院下属的国家发展和改革委员会颁发了宏伟的 2014-2020 年城镇化规划。

65. 这一国家规划的目标是以城市群为主体形态，以综合交通网络为依托，实现质量更高的以人为本的可持续城市发展。它确认将让农业转移人口落户中国城市并全面享有服务，并确认需要开发农村土地，包括改革土地市场。这些措施将加强城市经济，特别是促进消费，而不是仅仅促进投资。

66. 与此同时，2016 年指导意见强调，城镇政府和专业机构要大力加强能力建设，严格控制城镇发展。因此它证实了减少主要投资这一“新常态”。它不仅规定强化规划管控，而且规定加强参与，总的来说是要停止无节制的城市扩张。其他规定涉及停建有门卫的小区，增加街区的道路密度，加强公共交通和采取各种措施加强城市的绿化。

67. 这些措施应有助于使城市经济更加平衡，建设一体化、连通和更加紧凑的城市，能够在老龄化增加时更好地应对人口构成的变化。加强城市发展的可持续性和做到以人为本无疑还需要大量新的资本投资。规划工作不会在一夜之间变得更加公开，更多地征求意见。与此同时，若干中国沿海城市的房价仍然波动很大，难于调控。迅速过渡到通过城市非投资性支出来推动经济并不是一件容易的事。

68. 虽然该区域的许多城市似乎一直在盖楼或进行重建，许多国家和地方政府面临的一个挑战是确保基础设施投资具有战略性，能够满足所有城市居民的需求。除了有建造包容性基础设施的挑战外，新的增长也要有抵御灾害的能力，并认识到基础设施的设计与碳排放有关，以便该区域城市今后走低碳之路。

E. 住房

69. 适当住房不光是确保人们有体面的生活水准。家庭贫穷、国内总产值低与贫民窟多之间显然有关联性。⁴³住房与经济之间的关系也包括对经济做出贡献的建筑业直接产生的倍增效应。建筑行业雇用了不同类型的劳工，从不熟练的低薪工人到高薪专业人员。亚洲开发银行估计，在 2001 至 2008 年期间，建筑业占印度尼西亚、中国澳门、菲律宾和大韩民国总就业人数的 8% 至 12% 左右。尽管如此，满足住房需求，特别是低收入和中等收入城市居民的住房需求，对该区域许多国家来说，如果不是彻底失败的话，仍然是一个挑战。造成住房支付能力低的原因是众所周知的：许多亚太城市的土地和财产成本快速上升，建筑成本增加，而工资增加却不多。此外，增长不稳定或不足和危机的冲击常常使住房和住房融资政策所需要的经济稳定性下降。⁴⁴

70. 东亚的情况和东南亚的一些国家的情况显然不是这样。东亚的经济适用住房存量并不是现在才有的，而是在几十年中积累起来的。日本 1950 年成立了政府住房贷款公司并在 1955 年成立了日本住房公司，以解决第二次世界大战后日本短缺 420 万所住房的问题。这两家公司目前仍在，但变成了日本住房金融机构和城市复兴局，60 多年来一直在发挥作用。⁴⁵新加坡建屋发展局 1959 年设立，成为该区域的一个基准机构。香港房屋委员会是一个法定机构，1973 年成立。中国报告说，居住条件欠佳（无论是过于拥挤还是不方便）的住房已经从 1982 年的 34% 减少到 1988 年的 15%。⁴⁶

71. 大韩民国过去五十年中的经验是充分利用变革能力。在该国实现快速工业增长后，住房短缺问题是通过大量建房和实行价格控制来解决的。大韩民国在 1997 年亚洲金融危机发生前就建造了第一批新型城镇，设立了为扩建筹集资金的机构，例如国家住房基金和住房信贷担保基金。出现了许多问题，包括住房短缺、住房市场过热和驱赶住户。大韩民国在过去 15 年中放松过监管，也加强过监管，逐步建立了新的体制安排，重点是加强住房福利和引导住房市场。体制改革在继续进行，2009 年把土地和住房一起交给住房和土地公司管理，以便由一个公共机构来管理大型公共住房的开发。此外，翻修了老的居住区，促使房屋租赁市场进一步满足不同的需求，并为收入很低的群体做出安排。⁴⁷

72. 东亚的经验表明，消除住房短缺和对基础设施进行投资是两个相互依存的措施，它们支持城市经济，也最终支持国家经济。目前该区域的公共部门和私营部门都有意再次把建造经济适用房当作国家产业政策来推动。那些不那么注重宏观经济而力求根据本地经济发展情况更有效地使用土地和进行规划的政策框架尤其有前途。⁴⁸但是，仍然要在注重标准、质量、技术和负担能力的情况下有效建造住房。

⁴³ John Doling、Paul Vandenberg 和 Jade Tolentino，“住房和住房融资：与经济发展和减贫的关联”，亚行经济工作文件系列，第 362 号（马尼拉大都会，亚洲开发银行，2013 年）。见 <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/30348/ewp-362.pdf>（2016 年 12 月 5 日查阅）。

⁴⁴ 亚洲开发银行-亚洲开发银行研究所，关于新兴亚洲住房政策的特别大会，东京，2014 年 12 月 17 日。

⁴⁵ Masahiro Kobayashi，“日本住房市场和住房政策”（2014 年）。论文在亚洲开发银行-亚洲开发银行研究所关于新兴亚洲住房政策的特别大会上宣读（见脚注 46）。

⁴⁶ 亚太经社会，《1993 年亚洲及太平洋城市化状况》（纽约，联合国，1993 年），第 2-42 页。

⁴⁷ Kyung-Hwan Kim 和 Miseon Park，“大韩民国的住房政策”。论文在亚洲开发银行-亚洲开发银行研究所关于新兴亚洲住房政策的特别大会上宣读（见脚注 46）。

⁴⁸ 亚洲开发银行-亚洲开发银行研究所关于新兴亚洲住房政策的特别大会（见脚注 46）。

F. 地方经济发展：包容性经济空间

73. 地方经济发展是经济发展的一种方式，它重点关注地方一级，以加强包容性可持续增长，同时提高地方市镇当局的竞争力。这种方法跨越部门，有各个行业的参与，同时利用本地城市和街区的相对优势，制定经济增长战略。该区域的一个成功例子是菲律宾南甘马仁省的纳加市，因为它避开缺少自然资源和位置不好的短处，制定了一个在注重经济增长的同时采取扶贫措施来改善城市的战略，与私营部门和民间社会携手创建繁荣，加强社区在政府决策过程中的参与。这一方案非常成功，因为纳加是菲律宾经济增长速度最快的城市之一。⁴⁹

74. 纳加市的例子还重点表明，地方经济发展采用参与的方法，促使各利益攸关方，包括地方政府、企业、协会、工人和工会、大学与研究机构、金融机构、非政府组织和社区组织参加，非常重要，因为它提供了一个让各方参加以满足雇主和雇员以及更广泛阶层的需求的途径。在这方面，地方经济发展也提供了在地方实现可持续发展目标的机会，确保边缘化群体的充分参与。例如，地方经济发展战略可以探讨移民如何才能为当地经济做出重要贡献，或如何更好地支持女企业家的的工作。

75. 非正规商业与就业和小型企业未来几十年内对于亚太区域的经济繁荣仍然很重要。非正规经济包括各种商业和企业，包括但不限于街头食摊和废物处置、三轮车和家政服务。该区域的经验表明，同非正规部门沟通，支持企业，保护工人和让创业者参与以提高生产力，比试图取消非正规部门更好。还必须同非正规部门的雇员和雇主沟通，确保地方经济发展计划支持各种谋生方式。例如，通过改善道路和市场空间，实际基础设施的升级为改善工人健康和安全以及进入市场提供了机会。

76. 地方当局应注意到，仍然很难为非正规部门和小型企业创建适当的经济空间，需要广泛采取城市和社区政策和措施来解决获取土地、空间、信贷、市场、信息和职业教育的问题。例如，小摊贩一直是印度尼西亚街道的一个街景，经济停滞和不景气时，他们的数目往往会增加。近年来，地方政府同摊贩进行对话和谈判，试图让他们搬离街道，到专门建造的公用市场经营；这些努力有许多取得了成功，摊贩在未发生冲突的情况下搬离。⁵⁰

77. 这些迹象表明，印度尼西亚地方政府正在学会更好地与非正规部门沟通，为公共空间和增强经济权能等长期未获解决的问题寻找解决办法。设施在升级时考虑到非正规企业家和工人的需求往往会更加成功。印度尼西亚第二大城市泗水的升级包括为非正式部门提供网站，免费为顾客提供无线网络连接，满足了阐述基础设施问题的第3小节重点提到的信息通信技术需求，支持当地的经济的发展。⁵¹在巴基斯坦，2010年的国家劳工政策规定为包括家庭佣人在内的非正规经济从业者提供福利，让他们有更好的安全和保健安排。⁵²

78. 随着该区域城市的中产阶级不断扩大，希望提高城镇居民生活质量的商业和企业增加了很多。地方经济发展应重点关注托儿、老人照料、合作用房等社会企业，因为这些企业除了开展经营外，还提供许多贫困城市社区需要的基

⁴⁹ 世界城市和地方政府联合组织，地方经济发展工作组，《地方经济发展政策文件》（即将提交）。

⁵⁰ John Taylor and Lily Song, “回到街头”。在南非加州大学“争夺街道：全球城市中的摊贩空间和公共空间”研讨会上宣读的论文，2015年10月2日和3日。

⁵¹ 印度尼西亚提交给人居三大会的国家报告，第88页。

⁵² 巴基斯坦提交给人居三大会的国家报告，第49页。

本服务。以社会经济企业为对象的地方经济发展措施将产生多重效益，解决一些重大可持续发展问题。同样，注重环境问题，例如注重在地方一级提供可再生能源的新型地方企业，有助于提高环境的可持续性。地方和国家政府可以鼓励那些有支持向低碳过渡政策的企业。

79. 有一些用于加强地方经济发展的重要工具或途径。对城市和社区进行战略规划，包括测绘一个社区拥有的优势和资源，对于确定哪些措施最为合适至关重要。商业改进区在北美和欧洲是一种比较受欢迎的方法，某一个区域中的商业业主额外交税或支付收费，以支持该区域的项目，例如支付保安人员薪酬或宣传该区域的标识图标。产业聚集区和孵化器在亚太区域日益常见。印度班加罗尔是人们通常提到的一个信息技术产业聚集地，日本近期实施了一个产业聚集区计划，鼓励不同的地方企业、研究机构和大学组建网络，该计划取得了成功，八年内共创建了 8 万个新企业。⁵³

G. 人力资本

80. 人是任何一个城市最有价值的资产，因此，开发人的知识和技能自然会增加社区的价值。虽然从接受教育的机会来看，该区域教育的趋势一直是积极的，但从学校到单位之间的过渡仍然存在空白，限制劳动力市场的参与。青年必须能够获得必要技能和信息，以参加城市劳工队伍和支持青年创业。⁵⁴

81. 妇女在教育、就业和工资方面的差距在整个区域很常见，因此实现更具包容性的社会经济发展的一个重要领域是改进对妇女技能开发和教育的投资。对青年发展进行适当的投资对于利用人口红利也至关重要。印度尼西亚在提交人居三大会的国家报告中强调了提高青年技能和能力以促使他们参与劳动力市场的重要性。

82. 必须确保城市人口拥有相关技能，以便在新兴领域工作和促进创新。在这方面，促进创新离不开对技能和培训的投资。亚洲开发银行最近一份报告提到了这一点。报告强调指出，该区域需要“扩大技能的开发，以成功地管理经济转型，创建一个更加繁荣和智慧性更强的未来。为实现这一目标，该区域应加大提高教育质量的力度，同时继续增加受教育机会，确保劳动力队伍拥有实现高增长所需要全部技能 - 认知、非认知和技术-技能”。⁵⁵

H. 为城市今后的增长筹资

83. 如何为城市转型和城市未来筹资是创建可持续包容性城市的一个关键问题。在有众多相互竞争的优先事项的情况下，投资要有针对性，利用不同的供资和融资途径。经济政策和治理体系要支持投资，以促进经济发展，建立抵御灾害的能力，解决社会包容问题。

84. 该区域大多数国家的国家经济规划工作已经认识到，高效率的基础设施、服务交付、市场和金融治理是国家经济的关键资产。然而，除了东亚国家以及马来西亚和新加坡外，经济规划常常无法筹集到足够的投资来确保城市有一个充满活力的未来。总的来说，东亚已经设法筹集到必要的资金，用于投资国家计划建造的-如果不是国家控制的 - 基础设施和计划开展的城市化进程。该区域一些国家和地区的国内融资强劲，按占国内生产总值百分比计算，日本和中国

⁵³ 日本提交给人居三大会的国家报告，第 47 页。

⁵⁴ 青年问题专题工作组，《开启：青年是亚洲及太平洋可持续发展的核心》(见脚注 31)。

⁵⁵ 亚洲开发银行，《2015 年亚洲及太平洋的主要指标》(菲律宾 曼达卢永市，亚洲开发银行，2015 年)。

香港的国内信贷额居前。其他几个东亚和东南亚国家 - 中国、马来西亚、大韩民国和泰国 - 的国内信贷额也是国内生产总值的百分之一百以上。不过，南亚、中亚和太平洋地区许多国家的国内信贷额还不到国内生产总值的一半。⁵⁶

85. 供资渠道多样化和从多个来源筹集资金是筹集足够资金的重要因素。正如亚洲开发银行最近一份报告强调指出的，必须在明智的公共投资和努力确保这种投资不对私人筹资来源产生负面影响之间求得平衡。公共融资的目标应是进行重大宏大社会改革，而不是把现有的私人投资挤出去。⁵⁷在有关可持续城市和住区的可持续发展目标 11 中得到体现的亚太城市更为紧迫的议程，即减少贫民窟、提供基本服务、保障安全、增加公共交通、减少污染、减少风险和全面改善公共空间，必须日益注重增长，在城市化进程中推进重大变革，创建更加绿色、更紧凑和更有效地连接在一起的城市和社区。

86. 支出改革要提高公共支出的效率和透明度。虽然人们广泛认识到国家和地方政府支出透明的好处，但基础设施和公用设施、特别是中小城市设施的融资和财务业绩显然常常不够透明。因此对新投资进行监督和订立标准有困难，常常缺少足够的公共监督。在走向智慧城市的过程中，随着获取数据和信息的成本降低，提高透明度应该变得更加容易。

87. 住房融资是国民经济的另一重要组成部分。它是经济稳定的一个指标，因为住房融资同更广泛的金融市场有关联。亚洲发达国家已经拥有与其他地区发达国家相同的大型住房融资市场，抵押贷款债务在国内生产总值中的比例超过 50%。虽然中国、中国香港和新加坡的现有比例接近 45%，但该区域大多数国家的比例均不到 20%。⁵⁸1997 年和 2008 年的金融危机阻碍了二次抵押贷款市场的发展。但是印度在 2012 年成立了抵押担保公司，持股人包括国家住房银行、亚洲开发银行、国际金融公司和私营部门。印度尼西亚政府 2005 年成立了一个专门的二级抵押贷款设施机构，该机构将在 2018 年全面投入运作。⁵⁹

I. 城市财政

88. 目前，市政收入来源不足以满足基础设施和创新的长期融资需求，因为该区域许多城市的市政预算已经难以支付基本服务和薪资等基本开支。该区域许多国家的财政赤字和公共债务都很高，其中包括印度、蒙古、巴基斯坦、巴布亚新几内亚和越南。⁶⁰

89. 虽然该区域各国的中央政府在过去二十年中已经把权力下发给地方政府，但并没有同时相应地下放资金的提供。结果，收入主要由中央政府收取，然后再分配给各个城市。但是在许多情况下，特别是对较小的城市来说，资金转移不确定，数额不足。例如，中亚较小的城镇没有自己的预算，完全依赖上一级政府的拨款。⁶¹

⁵⁶ 世界银行，《世界发展指标》。见 <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>(2015 年 12 月 6 日查阅)

⁵⁷ 同上。

⁵⁸ John Doling 和其他人，“住房和住房融资”(见脚注 45)。

⁵⁹ 其他信息见 <http://www.smf-indonesia.co.id/?lang=en> (2016 年 12 月 6 日查阅)。

⁶⁰ 世界银行集团，《2016 年 1 月全球经济展望：弱势增长下的溢出效应》(华盛顿特区，世界银行，2016 年)。见 <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/GEP/GEP2016a/Global-Economic-Prospect-2016-Spillovers-amid-weak-growth.pdf> (2016 年 12 月 6 日查阅)。

⁶¹ 经济研究中心，《中亚城市化进程：挑战、问题与展望》(塔什干，经济研究中心，2013 年)。见 <http://www.unescap.org/resources/urbanization-central-asia-challenges-issues-and-prospects> (2016 年 12 月 6 日查阅)。

90. 应通过增加给地方政府的拨款比例和把财政转移用于提高服务水平与收入表现以及加强创新，来提高各级政府之间财政转移的效力。应该增加各种有活力的强劲地方收入来源，开展地产抵押融资和建立有效的公私伙伴关系和社区伙伴关系需要有更好的机构。发行城市和区域投资债券是扩大收入来源的选择之一。

91. 但是，获取融资的关键问题是在地方一级解决的，无论是通过对地产征税，还是在基础设施建造者和社区之间建立新的接受监管的共享土地价值机制。一般来说，必须大幅度扩大监管和财政工具的力度和范围，以支持城市和城市群进行综合规划和开发。这些监管和财政工具有助于改进城市和土地规划，满足对紧凑型城市扩张进行投资的要求。

92. 整个区域的税务收入不高，支出效率低。一般来说，亚太区域的地产税未得到充分利用。印度若干城市把地产税记录同连接地理信息系统地图的数据库接通，地产税信息因此得到改善。除了喀布尔外，阿富汗的城市得不到中央政府的任何资金，数据库没有精确的地产信息，在那里，正在利用数码化卫星图像对土地进行登记，以便于征税。⁶²

93. 除税收外，市政府还有可以用来产生资金的土地、固定资产和基础设施。印度成功采用的一个方式是适当评估固定资产价值，将其作为贷款的抵押。中国成功利用这些固定资产的另一种方式是把公有土地租赁给私人开发。然而，后一种做法并不是没有缺点，因为虽然它有助于实现经济目标，但产生社会和环境成本。

94. 在阿富汗，市镇当局是国家政府下面唯一可以筹集收入和支出自有收入的地方政府实体。阿富汗强调，通过试行在监管非正规地产基础上进行创收的举措，可以逐步实现经营方面的自给自足。⁶³该区域也有国家，例如印度尼西亚，对在地方一级寻求新的公共 - 私人融资方式感兴趣，例如鼓励当地社区和公司建立公私伙伴关系的监管框架。地方政府的金融和财政能力建设也会有助于改善许多城市政府以及国家层面的预算编制和财务管理工作。⁶⁴

95. 亚太经济体在今后二十年中将主要通过城市化和基础设施投资来实现增长。但为了推动持久长远的繁荣，城市发展要以政策为导向：未来增长、就业与发展将严重依赖地方经济的发展；城市财政需要改革；需要加大人力资本投入。新城市议程应是做出必要的政策转变的依据。

四、城市化与社会平等

A. 导言

96. 亚洲及太平洋区域距离消除极端贫穷和普及基本服务已经不远了。

97. 倡导多元化和文化是让城市更加包容和更能无障碍通行的关键，也是解决社会不平等问题的关键。

⁶² 阿富汗城市发展部，地方治理独立局和喀布尔市，《2015年阿富汗城市状况》（喀布尔，2015年）。见 <http://unhabitat.org/books/soac2015/>（2016年12月6日查阅）。

⁶³ 阿富汗提交给人居三大会的国家报告，第24和25页。

⁶⁴ 关于为该区域未来的城市发展筹集资金问题的论述，见 Michael Lindfield，《2015年亚洲及太平洋城市状况》中的“为我们的未来筹集资金”，（见脚注3）。

98. 许多亚太城市中权能得到加强的贫困社区已成为社会资本和发展的来源，它们是培养地方抵御灾害能力的基础。

99. 亚洲及太平洋区域的城市化进程给该区域的城市带来的多元化和社会变化是前所未有的。虽然过去二十年来在减少贫困方面已经取得进展，但消除城市贫穷和各种形式不平等的关键是承认有各种阻碍社会包容与公平的障碍，因为它们阻碍消除极端贫穷。住房、基本服务、权利和参与治理等体制方面的不平等和包括与性别、年龄、族裔和民族有关的结构不平等，阻碍实现可持续发展目标和人人享有基本人权。可持续发展目标体现了这种综合性减贫方法，该区域的城市必须接受挑战，确保城市之间和城市居民之间的不平等不会增加。

B. 社会发展趋势

100. 在该区域的城市人口增加的同时，住房单位没有相应增加，公平获取土地的机会也没有增加，结果出现住房短缺，贫民窟持续存在并增加。⁶⁵但是人居二会议召开后，亚洲及太平洋区域的贫民窟也出现了许多成功的例子。⁶⁶东亚生活在贫民窟中的城市人口大幅下降，从 1995 年的大约 41% 下降到 2014 年的 26%，东南亚从 45% 降至 28%，南亚从 51% 降至 31%。⁶⁷仅中国就在 2008 至 2013 年间建造了 3800 万个住房单元，重新安置贫民窟居民、新近就业人员和从农村迁徙到城市的人。⁶⁸在供电服务方面，该区域半数国家的城市供电覆盖率达到 90% 以上，但若干太平洋小岛屿发展中国家不在此列，那里城市居民的覆盖率仅为 50%。⁶⁹

101. 虽然生活在贫民窟中的人数比例有所下降，但总人数仍然高得令人难以接受，而且一些次区域的比例在继续上升。该区域目前有五亿多人居住在贫民窟中，占世界贫民窟总人数的一半以上。保健仍然是该区域的一个主要发展问题，虽然取得了一些进展，特别是许多城市地区中获取保健服务的机会有所增加。该区域享用更好的饮用水和环境卫生的人数，特别是在城市地区，有所增加，享有饮用水和环境卫生的人的比例分别为 97% 和 75%。⁷⁰尽管取得了这些成绩，但该区域仍然有 5500 多万城市居民的饮用水没有得到改善，并有 4.8 亿城市居民的环境卫生设施没有得到改善。

102. 儿童和孕产妇保健、艾滋病毒/艾滋病和性传播感染以及水和病媒传播的疾病，如登革热，依然是重大的挑战。此外，快速城市化使城市居民的健康遭受“三重威胁”：传染性疾病、因不健康生活方式变得更加严重的非传染性疾病以及道路交通不安全和工作与生活缺乏安全带来的伤害和暴力。⁷¹

⁶⁵ 人居署对“贫民窟家庭”定义是：城市地区生活在同一屋檐下并缺少以下一个或多个设施的人：长期住房；足够的生活空间；享有安全饮用水；适当的环境卫生；使用期保障。

⁶⁶ 人居署，《2010/2011 世界城市状况：弥合城市鸿沟》（London and Sterling, VA, Earthscan, 2010 年）。

⁶⁷ 人居署，《2016 年世界城市状况报告》（见脚注 4）。

⁶⁸ 中国提交给人居三大会的国家报告，第 3 页。

⁶⁹ 亚太经社会，亚太能源门户。见 <http://www.asiapacificenergy.org/> (2016 年 12 月 6 日查阅)。

⁷⁰ 亚太经社会，《2014 年亚洲及太平洋统计年鉴》（联合国出版物，ST/ESCAP/2704）。见 <http://www.unescap.org/sites/default/files/ESCAP-SYB2014.pdf> (2016 年 12 月 6 日查阅)。

⁷¹ 世界卫生组织（世卫组织）和人居署，《看不见的城市：揭露和消除城市中的保健不平等》（世卫组织和人居署，2010 年）。见

http://www.who.int/kobe_centre/publications/hiddencities_media/who_un_habitat_hidden_cities_web.pdf?ua=1 (2016 年 12 月 6 日查阅)。

103. 城市缺乏安全的问题也越来越多地出现在该区域的议程上。虽然该区域的杀人犯罪率非常低，城市安全和安保对城市新中产阶级来说正在成为一个重大问题，冲突和冲突后国家的城市地区尤其如此。城市的恐怖袭击近年来是另外一个特别令人关切的问题。公共和私人领域普遍存在暴力侵害妇女和女童的问题。如下文所述，这一问题在城市地区表现在享有饮用水和环境卫生上。然而，它也影响到就业机会。有证据表明，妇女感到城市不安全，因而影响出行、工作时间和工作类别，进而影响谋生机会。⁷²妇女和女童遭受亲密伴侣暴力侵害以及遭受非伴侣强奸的情况，在传统的农村地区盛行，并继续在该区域的城市中发生。⁷³

104. 整个区域在教育领域取得了重大进展，上完小学全部课程的男女生比例都有所增加。尽管取得了这些成绩，但亚洲及太平洋每 4 个已经上学儿童中就有 1 个可能不会上完小学的最后一年。性别均等情况也有所改善，特别是在女性尤其处于不利境地的地方，例如南亚和东南亚，但在许多地方，包括在太平洋地区，女童在上学受教育方面仍然有障碍。该区域的成人识字率有所增加，尤其是南亚、东南亚和中国，但妇女在该区域（和全球）文盲人口中的比例一直过高，几乎占该区域成年文盲的 65%。

105. 信息和通信技术领域中的发展和改变也许是人居二会议后在该区域和全世界发生的最引人注目的发展和改变了。在人居二召开时，个人计算机、因特网和手机只有在发达国家中和由比较富裕的人使用，即便是这样，使用程度也不普遍。在人居三大会召开时，即使是最偏远和最贫穷的国家都有某种程度的互联网接入，人们普遍使用手机，智能手机让人们即刻获得信息。利用这种连通带来的好处，包括加强信息交流和城市公民之间以及城市公民与地方政府之间的连通，会为今后的城市带来巨大的机会。还可以建立更加透明的电子政务系统，为更强大、更有效和反应更迅速的城市机构奠定基础，从而支持人居三大会的成果。

C. 公平获取与繁荣

106. 亚洲及太平洋区域的城市已经可以消除极端贫穷，增加人们获取服务的机会，但需做出努力，消除贫穷的根源，采取协调一致的对策。就业和教育是基本需求。住房、土地保有权和获取基本服务则是该区域消除贫穷和不平等过程中情况复杂但也是必不可少的内容。该区域城市贫穷社区的领导人进行的一项评估发现，没有土地保有权和住房无保障在亚洲及太平洋区域“最能明确[区分]穷人和非穷人”。⁷⁴他们还重点指出，非正规住区居住条件恶劣与缺乏基本服务有关。

107. 尽管在减少贫民窟和提供服务方面有明显的改进，但许多城市居民每天被排斥在外、处于社会边缘和生活贫困的状况没有改变。该区域有太多的人仍然没有适当的住房，缺乏基本服务和土地保有权得不到保障。2002年和2003年

⁷² 人居署和亚太经社会，《亚洲和太平洋的城市安全和贫困问题》（内罗毕，人居署，2010年）。

⁷³ Emma Fulu、Xian Warner、Stephanie Miedema Rachel Jewkes、Tim Roselli 和 James Lang, J, 《为什么有些男人对妇女使用暴力，我们怎样才能防止它的发生？》联合国关于亚洲及太平洋男性与暴力行为的多国调查的定量调查结果（曼谷，联合国开发计划署、联合国人口基金、联合国促进性别平等和增强妇女权能署、世界银行和联合国志愿人员方案，2013年）。

⁷⁴ Somsook Boonyabanha 和 Thomas Kerr, “城市贫穷社区领导人是如何界定和衡量贫穷的”，《环境与城市化》，第 27 卷，第 2 号（2015 年 10 月），第 637–656 页。

对印度孟买和浦那贫民窟居民进行的采访提到他们每天获取可靠清洁用水的艰辛，这种情况今天依然如此，例如他们住处离水龙头很远；水可以用来洗漱但不能饮用；水费很高；环境卫生系统严重不足，厕所人满为患，肮脏不堪，位置太远。接受采访的铁路附近的居民说，他们在铁轨上如厕，这样做有危险，妇女说她们在取水和前往远处厕所时遭到骚扰。⁷⁵

108. 显然未能通过由私人住房市场提供适当住房来满足从非常贫穷的人到中产阶级的各个不同经济阶层的需求，如本报告前面章节所述，正规市场提供经济适用房的缺口仍在加大。⁷⁶这是该区域新兴中产阶级面临的一项挑战，因为他们没钱购买私人住房或租房。这迫使他们进入非正规市场，把穷人和极端贫弱者挤出去。

109. 该区域两个最大的国家已指明了采用更全面做法的成功减少贫民窟途径。如本报告前面的章节所述，中国通过拆除破旧城区和大规模承建新住区，不断减少贫民窟和住房的短缺。随着经济的增长，中国的收入不平等也在增加，但中国城市仍然比该区域大多数国家更加平等，国家通过在城区实行扶贫、促增长和有针对性的经济改革和现代化政策，提高了生活水平。⁷⁷

110. 与此同时，印度一直通过落实四个改善贫民窟和减贫优先事项来减少城市贫民窟：“培养技能和提供小额信贷来提高城市穷人的生产力；[...]通过提供基本服务和促进贫民窟住区就地发展来改善穷人生活状况；[...]保障居住在未经批准住区的贫困家庭的住房使用权，增加他们获取有水电服务的廉价房和有补贴的住房融资的机会；和[...]通过社区发展增强城市贫民的权能，鼓励他们参与决策”。⁷⁸

111. 印度尼西亚长期以来一直享有政府支持社区改造贫民窟的声誉。1970年代的新村改造方案是政府组织和社区目前开展的许多区改造方案的前身。在1990年代，世界银行和印度尼西亚政府采用了有条件提供现金赠款的方法，帮助最贫穷社区商定自己的优先事项和计划，自己负责采购和执行工作。几代人都采用了这一方法，它通过把现金直接交给最贫穷社区来消除极端贫穷，确保最底层的人拿到钱，或确保在2004年印度洋海啸和2006年中爪哇地震发生后，通过加强社区的权能来加快恢复与重建工作。这一方法已经扩大成为一个国家方案—世界上最大的社区改善住区方案。最近，这一方法还包括进行综合土地规划和地方一级公共私营部门投资。印度尼西亚目前的加快和扩大减贫工作计划优先注重改造城市贫民窟，以便在2019年消灭贫民窟，并根据名为“100-0-100”的方案，让享有清洁用水和基本环境卫生的人达到百分之百。⁷⁹

112. 在孟加拉国，城市减贫伙伴关系方案（2008–2015年）还促进采用整体统筹方法来改善城区穷人的状况。方案利用格拉米银行和孟加拉国改善农村状况委员会的小额信贷和社区储蓄举措，协助社区与发展行动者、政府机构和私营

⁷⁵ Meera Bapat 和 Indu Agarwal, “我们的需求，我们的优先事项：孟买和浦那贫民窟的人谈论他们在用水和环境卫生方面的需求”，《环境与城市化》，第15卷，第2号（2003年10月），第71–86页。

⁷⁶ Jonathan Woetzel, Sangeeth Ram, Jan Mischke, Nicklas Garemo 和 Shirish Sankhe, 《应对全球经济适用房挑战的蓝图》（麦肯锡全球研究所，2014年）。见 <http://www.mckinsey.com/global-themes/urbanization/tackling-the-worlds-affordable-housing-challenge> (2016年12月7日查阅)。

⁷⁷ 人居署，《2010/2011年世界城市状况》（见脚注68）。

⁷⁸ 同上。

⁷⁹ 印度尼西亚提交给人居三大会的国家报告，第94页。

部门协作，增加获取基本服务和就业的机会，因为社区群体 98%的成员是妇女。方案对减少贫穷、改善基础设施和改进基本服务产生了重大影响。2014 年进行的一项影响调查发现，23%接受调查者在多个方面属于贫穷者，低于 2013 年调查的 33%。从 2010 年到 2014 年的用水、环境卫生和基础设施数字来看，参加社区发展委员会的住区中有 51%的住区报告说，有关状况在这一期间有重大的改进。⁸⁰城市减贫伙伴关系开展的工作重点表明社区发展对减贫的重要性，并表明必须对影响进行分析以记下发生的积极变化。

113. 就城市减贫伙伴关系而言，许多社区居住在公共土地上或大片土地所有者的土地上，几乎没有或根本没有土地保有权。无法获得土地和没有土地保有权仍然是该区域贫穷和中下阶层家庭面临的重大障碍。即便是获得政府大力支持的举措，例如菲律宾的社区抵押贷款方案，在征收土地方面都困难重重；由于土地成本不断增加和负担不起，有关社区只分期集体支付小额付款。

114. 城市贫穷社区的社区领导人都强调，拥有有保障的土地和体面的住房必不可缺，因为只有有了这些之后，保健、收入和教育等其他方面的情况才会改善；但是，“没有有保障的土地，哪怕是最积极、组织最好的社区也无法消除贫困”。⁸¹他们还强调说，缺少政治发言权，缺少权力来改变、决定或要求做任何事情，是摆脱贫穷的障碍。学术论文也提到，权利得不到充分保护和在政治体制中的权力有限，也致使城市贫穷现象加剧。⁸²因此，解决权利和参与问题，从根本上说，解决土地保有权问题，以加强保障和可持续性，是在城市中加强平等不可或缺的。

115. 最近对该区域土地保有权进行的一项调查也发现，“贫民窟居民的保有权得不到保障，住房质量低下，风险高以及缺少基础设施和服务，是大多数接受调查国家的一个令人关切的问题”。⁸³在许多国家中，妇女，特别是寡妇和单身母亲在拥有合法保有权方面遇到更大的障碍，因为男子通常被视为户主，因此土地和住房所有权没有登记在妇女名下。⁸⁴越来越多住在非正规住区的租户遇到一些具体问题，包括在被赶出住处和有重新安置方案时无资格获得赔偿。

116. 政府批准和安排的社区住房改造方案取得成功是人居二会议举行后该区域人类住区政策的一个重要特点。与拉丁美洲和加勒比和与非洲相比，亚太区域近几十年来制订了不同的政策导向。⁸⁵然而，应该强调指出，大多数社区方案，哪怕是获得政府支持的方案，通常只注重基本服务，在保障土地保有权方面没有重大进展。先假定涓滴效应会大大改善住房状况是一个有争议的问题，

⁸⁰ 城市减贫伙伴关系，《2014 年年度报告》（减贫关系，2014 年）。见

<http://www.upprbd.org/projectrpts.aspx>（2016 年 12 月 7 日查阅）。

⁸¹ Boonyabanha 和 Kerr，“城市贫穷社区的领袖是如何界定和衡量贫穷的”（见脚注 76）。

⁸² 例如，见 Cecilia Tacoli，“城市化、性别平等和城市贫穷：城市中的有偿工作和无偿的照料性工作”，城市化和人口问题，工作文件 7（国际环境与发展研究所和联合国人口基金，2012 年）。见 <https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/UEPI%207%20Tacoli%20Mar%202012.pdf>（2016 年 12 月 7 日查阅）。

⁸³ David Mitchell、Danilo Antonio、CheeHai Teo、Lowie Rosales-Kawasaki 和 Donovan Storey，《亚洲及太平洋区域的土地保有权：挑战、机遇和下一步行动》（内罗毕，人居署，2015 年）。

见 <http://www.gltm.net/index.php/publications/publications/send/2-gltm-documents/2219-land-tenure-in-asia-and-the-pacific-challenges-opportunities-and-way-forward>。

⁸⁴ Cecilia Tacoli，“城市化、性别平等和城市贫困”（见脚注 84）。

⁸⁵ Jan Bredenoord、Paul van Lindert 和 Peer Smets，eds，《全球南方城市中负担得起的住房：寻找持久的解决办法》（Abingdon, Oxon., and New York, Routledge, 2014 年）。

特别鉴于密度低、缺少基本服务和土地保有权得不到保障的情况长期存在。一个经验教训是，如果整个城市的参与性社区战略力度不够大，不能提供足够的支持，就无法保证社区方案的结果。

117. 空间不平等一直是另一个障碍，城市的增长增加了对城市土地的压力，不仅造成住房短缺和土地成本不断上升，而且迫使人们搬迁到不合适和不安全的土地上。城市化进程要进行大规模的建筑项目，建造基础设施或市场价格住房，因此人们被赶出住处，令搬迁它处并失去住房这一主要资产的穷人的贫困状况进一步加剧。⁸⁶2001年至2005年之间的强迫搬迁几乎有半数发生在孟加拉国、中国、印度和印度尼西亚这四个亚太区域人口最多的国家。⁸⁷

118. 在太平洋次区域，由于大批人从农村迁居到城市和人们无法获得廉价正规住房，非正规住区有所增加。太平洋区域城市人口的增长大部分发生城郊社区和传统土地上。虽然人们通常都认为，这些非正规住区是临时性的，移徙者到时候会返回他们的传统土地，但现实情况是，这些住区的数目长期基本不变。⁸⁸因此，许多人一家几代人住在非正规住房中，保有权无保障，没有适当基础设施。

119. 在瓦努阿图，城市增长大都发生在首都维拉港的行政边界外，延伸到周边城郊和传统土地上，这些地方的政府无权进行改善。其他许多国家的情况也是如此。⁸⁹有些国家，例如斐济，做出努力以消除改善基本基础设施和服务的障碍，争取承认非正规保有权。⁹⁰考虑到太平洋区域的这些情况，要有效地解决土地保有权和非正规住区问题，就要不受城市边界的限制，以便制定更为全面的办法。

D. 享有平等的障碍：增强妇女和青年的权能

120. 妇女不是一个情况相同的群体，因此她们在城市中的经历因收入、教育、年龄、婚姻状况和族裔因素而异。虽然城市化能增加就业机会，降低生育率，提高独立性，但绝非对所有妇女都是这样。⁹¹对许多妇女而言，城市带来健康和安全隐患，在城里缺少家人和其他支助系统的支持，遇到问题时就无法解决。在许多国家中，城市以女性为户主的家庭多于农村。因此，旨在加强性别平等和让妇女融入社会的政策需要了解排斥和不平等涉及的这些不同情况，适当解决这些问题。所以必须认识到，许多妇女缺乏平等的经济机会，能力有限，无法使自己和家人享有人身安全和长期保障。

121. 根据世界经济论坛《2015年全球性别差距报告》，24个接受分析的亚洲及太平洋国家中有8个已经将性别差距缩小了70%以上，菲律宾、新西兰和澳大利亚表现良好。⁹²在排在排名尾部的该区域的两个国家-伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦-中，性别差距的缩小不到60%。在其他区域相比，亚洲及太平洋国家

⁸⁶ David Mitchell 和其他人，《亚洲和太平洋区域的土地保有权》（见脚注 85）。

⁸⁷ 人居署与亚太经社会，《2010/2011年亚洲城市状况》（福冈，人居署，2010年）。见 <http://www.unescap.org/sites/default/files/SoACR.pdf> (2016年12月7日查阅)。

⁸⁸ 澳大利亚，澳大利亚国际开发署，《让土地发挥作用》。第1卷：《解决太平洋地区传统土地与发展之间的矛盾》（堪培拉，2008年）。

⁸⁹ David Mitchell 和其他人，《亚洲和太平洋区域的土地保有权》（见脚注 85）。

⁹⁰ 同上。

⁹¹ Cecilia Tacoli，“城市化、性别平等和城市贫困”（见脚注 84）。

⁹² 在这项研究中，中亚被视为欧洲的一部分，因此区域总数据不包括该次区域的国家。

的平均健康和生存率最差，但政治赋权率最高。即便如此，2016年初该区域各国主管住房和城市事务的部长中只有3人是女性。

122. 就经济鸿沟而言，该区域的多项研究表明，不同年龄段的妇女都未能与男子同工同酬。此外，在收入潜力低的职业和行业中，妇女的人数过多。由于男女分工习惯不同，妇女在家中工作的时间更长，且没有报酬。在该区域一些地方，在非农业行业中，与男性经营的企业相比，女性经营的企业往往规模较小，而且集中在不是那么有利可图的行业中。⁹³

123. 南亚的男女薪酬有很大的差距，城市中的差距大于农村，城市妇女薪酬比男子低42%，农村则相差28%。⁹⁴印度的情况表明，城市的劳动参与率差距实际上可能更大，2006年新德里52%的男子有工作，而妇女只有9.4%的人有工作。⁹⁵在南亚城市中，大多数妇女继续在非正规部门就业，尽管过去十年的经济增长率相对较高，但有关的妇女就业数字几乎没有减少。中亚的情况表明法律方面的限制可以限制妇女的经济潜力。世界银行最近的一份报告发现，中亚国家妇女就业的障碍最大。⁹⁶

124. 东亚让人们认识到收入增长本身并不能消除性别不平等有了一个令人感兴趣的深刻认识。这一次区域的情况表明，就两性工资差距和经济机会而言，社会、政治和文化因素与经济发展一样重要。⁹⁷一些政策旨在提供福利、儿童保育和税收改革，在高收入国家中，妇女运动有助于缩小经济机会方面的性别差异。⁹⁸

125. 提高妇女的劳动参与率和工资可以起到增强妇女权能和加强城市的繁荣和包容性的作用。孟加拉国和中国的例子都表明，加入劳动队伍，包括妇女迁徙到城市加入工业劳工队伍，提高了妇女在家庭中的地位，让她们在家庭事务上有了发言权，减轻她们对父母和配偶的依赖，有时甚至反转了这种依赖。

E. 创建适合于不同年龄的人的城市

126. 在亚洲及太平洋区域，在获得机会和寻求平等问题上，年龄也是一个因素。该区域许多城市的人口一般比较年轻；虽然有些生育率有所下降，但许多城市在人居三大会后的20年内仍将仍是年轻人为主。在未来几十年里，利用这一人口红利对该区域的城市至关重要，迫切需要大力投资教育和创造就业。

127. 太多的儿童继续错过城市提供的机会。研究表明，在城市贫困家庭中，儿童通过打工和赚取收入为家庭提供了25%至45%的收入，他们对家庭的生存至关重要。⁹⁹很多童工问题是看不见的，难以解决；必须寻找解决办法来帮助儿童，同时不影响生计，不影响儿童自己的生计或家庭生计。为此，有关措施显然应顾及身历其境儿童的意见，了解他们的优先事项和需求。尽管近期人们注意到城市青年的需要和在该区域行之有效的青年政策，但必须进一步做出努力，了解青年的需求和发挥他们的潜力。

⁹³ 世界银行，《东亚和太平洋区域走向两性平等：世界发展报告的伴书》。《世界银行东亚和太平洋区域报告》（华盛顿特区，世界银行，2012年）。

⁹⁴ 妇女署(2015年)南亚简报。

⁹⁵ 人居署，《2010/2011年世界城市状况》（见脚注68）。

⁹⁶ 世界银行集团，《2016年妇女、商业和法律：趋于平等》（华盛顿特区，世界银行，2015年）。

⁹⁷ 世界银行，《东亚和太平洋区域走向两性平等》（见脚注95）。

⁹⁸ 同上。

⁹⁹ Mathur, O.P. (2013年)《亚洲的城市贫困》。亚洲开发银行。

128. 城市中许多 15 岁-24 岁的青年由于失业率高，难以融入社会。在所有次区域中，青年失业率明显高于总失业率，除了青年失业率最高的北亚和中亚外，失业率在 1995 年至 2010 年期间有所增加。北亚和中亚的青年失业率仍然最高，为 17%，东南亚和太平洋区域其次，为 14%。女青年的失业率几乎总是高于男性。¹⁰⁰许多因素造成青年失业率高，包括劳动队伍中的青年拥有的技能与需要的技能不匹配，投资培养技能和从受教育过渡到就业，可以消除这种不匹配。

129. 虽然许多城市的人口以青年为主，但该区域一些城市正面临着人口迅速老龄化的挑战。以中国香港为例，据预测，到 2036 年时，60 岁以上的人将至少占人口的三分之一。这在住房、服务和医疗保健方面提出了挑战，这些挑战在一定程度上将通过家人帮衬来解决，但需要各国政府的关注。

130. 众所周知，日本的政策，无论是医疗保健、住房、养老金政策，还是社会保障政策，都从各方面考虑到人口老龄化问题。由于日本的城市化程度很高，人口老龄化带来的挑战与城市的发展问题密切相关。政府正在采取许多举措，延长老年人的健康寿命，政府机构和其他组织正在传播去农村生活和工作的信息。¹⁰¹在大韩民国，65 岁以上的人的百分比几乎翻番，从 1995 年的 6% 增至 2010 年的 11%。据预测，到 2026 年时，该国将成为一个高度老龄化的国家，65 岁以上的人将占全国人口的 20% 或更多。该区域将需要找到发挥老年人作用的新办法，满足经济和社会需求，提供就业。首尔是一个例子。首尔已在分享首尔城的大项目下启动了一个方案，参加方案的首尔老年居民与青年学生一起合租公寓。该方案帮助降低住房成本，为这两个群体减轻压力，同时构建一个混合社会网络，应对了报告这一章节提到的许多关键挑战。

131. 老年人以及残疾人面临的另一个问题是享有公共空间和出行便利。对人口迅速老龄化的中等收入城市来说，这尤其是一个挑战。不过，可以从现有的一些政策框架中学到很多东西。印度尼西亚泗水市启动了“便利老年人运动”，成为一个便利老年人城市。

132. 印度尼西亚提交给人居三大会的国家报告概述了该运动注重的事项：无障碍出行；增加男性和女性老人的预期寿命；援助和培训，在每个区设立一个 *karang wreda*，即“老年人协会”；设计内有便利老年人设施的公园；促进修建便利老年人的基础设施，如厕所和人行道；促进便利老年人的公共交通，使用车身低的公共汽车；建立一个负责老年福利的地方委员会；综合制订政府各个机构的发展方案，例如社会机构、公共工程机构、清洁和公园机构、卫生机构和其他机构的方案。¹⁰²

F. 族裔多元性和移徙

133. 亚洲及太平洋区域的城市化进程越来越多地汇集各类拥有丰富文化遗产的人，产生了充满活力的多文化城市。国际移徙者越来越多地增加家庭的多样性，其部分原因是东南亚国家联盟等区域性协议允许有一定的劳工流动性。新加坡 2010 年结婚的人中有 40% 是新加坡公民同非公民结婚。

134. 但是，尽管城市创造了新的机会，但融入和充分参与仍有许多障碍。通过在该区域增进多元化和丰富的文化传统，可以产生社会包容性更强和更加公平的城市，为今后的繁荣创造空间。最近通过的《21 世纪文化：行动》议程强

¹⁰⁰ 青年问题专题工作组，《开启：青年是亚洲及太平洋可持续发展的核心》（见脚注 31）。

¹⁰¹ 日本提交给人居三大会的国家报告，第 11 页。

¹⁰² 印度尼西亚提交给人居三大会的国家报告，第 28 页。

调文化是一个加强社会融入的途径，该议程指出“必须让边缘化群体、贫困者或处于其他不利境地的人获取文化服务和积极参与文化进程，以便克服困难，积极参加融入社会的进程”。¹⁰³

135. 城市中的许多移徙者和少数民族群体也难以在正规经济部门找到就业机会，他们在城市中的贫困率较高。在非正规经济部门中工作的移徙者过多，许多人被迫到非正规住区寻找住处。这种情况，再加上地方政府的歧视，致使许多移徙者生活在贫困之中。¹⁰⁴在有些情况下，移徙者、难民和境内流离失所者也难以获得卫生和教育服务，参加政治进程的机会有限。这种排斥限制了他们融入城市社会经济体制和积极推动城市变化以改善自己和城市的境况的能力。

136. 土著人民在寻找就业机会和获得信贷、住房和基本服务方面也有困难，导致贫困和被社会排斥。¹⁰⁵全面的统计数据不多，但印度的数据表明，虽然广大人口中的贫困现象在减少，但某些群体贫困率较高，例如阿迪瓦西（即部族）人、达利特人和穆斯林。但是，必须指出，农村地区中的这些相同群体的人的贫困率更高。¹⁰⁶

G. 以社区为基础

137. 在亚太区域中，社区历来都很重要。在泰国，社区组织发挥了重要作用，支持社区的发展和灾后恢复。社区组织发展研究所作为泰国的一个独立公共组织成立于2000年，是一个把城市社区发展办公室等社会发展机构聚合在一起的国家政府机构，而城市社区发展办公室是一个为城市贫困社区提供循环贷款的多方利益攸关方组织。城市社区发展办公室与这些社区合作，着手长期开展变革和增强权能工作。2011年泰国发生严重洪灾时，北榄坡府的 Wat Kao 社区迅速组织起来，应对不断上涨的洪水。该社区在灾后重建过程中公平分发物资和赔偿，集体按照新的规章在木桩上建造新住房。¹⁰⁷

138. 社区通常是城市发展的资源，对弱势群体来说尤其如此。在亚洲太平洋区域的一些国家中，例如柬埔寨、尼泊尔、菲律宾、斯里兰卡和泰国，非正规住区和贫困社区居民成立了城市贫困者联合会，以组成社区储蓄团体，采取改造贫民窟的社区举措，制订新的低收入住房方案，更好地提供基础设施和服务。联合会还与城市政府合作执行更大规模的项目，以改善这些社区的生活质量。对家庭来说，联合会的社区储蓄团体可以分发小额紧急贷款。这些团体为妇女提供了一个参加社区活动机会，因此她们在这些团体中尤为积极。¹⁰⁸

¹⁰³ 世界城市和地方政府联合组织第一届文化峰会通过的21世纪文化：行动议程。更多信息见 <http://iccliverpool.ac.uk/wp-content/uploads/2016/01/Culture-21-Actions.pdf> (2016年12月8日查询)。

¹⁰⁴ 国际移民组织，《2015年世界移徙报告》。《移徙者与城市：建立新的伙伴关系来管理人口流动》（日内瓦，国际移民组织，2015年）。

¹⁰⁵ 《世界土著人民状况》，第2卷：《土著人民获得保健服务的机会》（联合国出版物，即将出版）。

¹⁰⁶ Omar Khan，“族裔不平等现象很普遍，拖累了全球经济”，《卫报》，2015年1月20日。见 <http://www.theguardian.com/public-leaders-network/2015/jan/20/ethnic-inequality-widespread-global-economy> (2016年12月8日查阅)。

¹⁰⁷ 人居署和亚太经社会，决策者的快速指南：亚洲和太平洋城市有利于穷人的应对气候变化能力（内罗毕和曼谷，人居署和亚太经社会，2014年）。

¹⁰⁸ Celine d'Cruz 和 David Satterthwaite，“建造住房，改变官方的做法：城市贫困者组织及其联合会开展的工作和它们对城市地区实现千年发展目标的贡献”，人类住区工作文件系列：城市地区减贫，第16号（伦敦，国际环境和发展学会，2005年）。

139. 泰国政府 2003 年启动了 Baan Mankong 社区改造方案，采用创新方法来解决城市贫困者面临的土地、保有权和住房问题。该区域各国政府和其他行为体采用的更常规做法是建造“供贫困者使用的”住房。这往往致使在住房设计、质量或地点、资金可能性和受益人分配等方面出现供求不匹配的情况。社区组织发展研究所是负责执行" Baan Mankong 方案的政府机构，它选择了另一条道路，通过一个由人民主导的进程为社区提供支持。研究所寻求大学和非政府组织、地方政府和土地所有者等专业人士的帮助，鼓励城市贫困社区进行全市勘察，测绘非正规住区；组织储蓄团体；建立网络；查找可以建房的空地；执行改造和住房项目；管理自己的资金；与地方当局进行谈判以获取土地。结果是，这一进程增加了社区的资源，而不是简单地提供住房，因为人们有了自己的信息、网络、储蓄和解决方案。贫困者因而能够在获取土地、住房、公共服务、信贷和其他服务过程中，从被排斥在外-或处于被动状态-变成重要的行动者。重要的是，该研究所还直接为贫困社区提供灵活的基础设施补贴和住房土地软贷款，由贫困社区规划和执行解决办法。多年来，这些资金是通过泰国的政府预算提供的。Baan Mankong 方案的一些新内容确保它能让很多人受益。首先，资金很大一部分是循环的，因为社区偿还了贷款。其次，人们在组织和经营方面积累的知识有滚雪球的效应，参加方案社区的领袖向新的领袖传授他们的知识。第三，人民主导建造的住房成本低于为他们建造的同类住房，但更好地体现了他们的需要。结果是不言自明的：截至 2015 年， Baan Mankong 方案让泰国 312 个城市 1,817 个社区中的 97,000 多个家庭有房子住，而且生活得到改善。此外，Baan Mankong 办法让人民拥有信心和工具，以解决他们社区中的其他各种问题，从提供福利和教育到减少犯罪和准备应对自然灾害。

140. 在阿富汗，许多城市都建立了社区发展委员会。委员会在全国各地大城市，例如喀布尔、赫拉特、马扎里沙里夫和贾拉拉巴德的各个社区开展工作，协调和执行社区改善项目，例如修建公路和排水沟，资助妇女上计算机扫盲课和清除垃圾。社区发展委员会还为当地社区同市政当局进行接触提供便利，以便它们相互合作，商定需要处理问题的先后顺序。

141. 在一些国家中，培养文化传统和建立超越传统空间边界的新社区有助于解决城市的一些棘手问题。例如，如前所述，首尔正在开展各种方案，以形成一种社区感，进一步分享从婴儿衣物到工具的各种物品，以此来解决空间和资源有限的问题和安全隐患。为此，首尔制定了一个名为“通过环境设计预防犯罪”的方案，以处理犯罪问题，建立社会责任感和提高生活质量，该方案建造一个称为“盐路”的健身环路来吸引行人和运动员，增加在街上行走的人数，加强安全。

142. 印度尼西亚的一些城市进一步改进了社区办法。泗水把它的 154 个 kampung hijau 即“绿村”社区视为城市发展战略的核心。这些遍布在城市各地而且数目不断增加的社区，与城市“废物库”合作，通过“减量、再用、循环”的固体废物综合管理办法，在自己街区大力开展清扫和绿化工作。因城市收集的垃圾减少而节约下来的费用被用来聘用社区协调人，任务是鼓励采取更多举措和创新。同时还结合市政电子政务举措，包括为以社区为主的住区改造工作编制电子预算。

143. 力量强大的社区保障了安全，起到推动变革的作用。完善的街区 and 社区仍然是发展和支持的基础。在许多非正规住区中，正规和非正规的社区组织仍然是构建社会和经济结构必不可缺的。事实上，在人居二大会举行后，各国政

府、非政府组织和非政府筹资机构通过各种途径利用社区的力量并从中获益，这些社区在今后 20 年执行新城市议程的过程中可能会再次成为一个重要的资源。

五、 城市化与环境，气候变化与灾害

A. 导言

144. 城市近几十年来的迅速发展和增长已造成了环境退化、污染、灾害和易于受气候变化的影响，需要迅速采取综合对策和政治行动。

145. 现在需要把在仙台和巴黎作出的全球政治承诺马上转变成地方一级的具体行动，复制和推广已经在该区域生效的良好做法。

146. 要改变发展方向，构建一个低碳、高效利用资源和有抵御灾害能力的未来，就要采取具体和协调一致的国家政策和城市政策和筹资行动。

B. 环境发展趋势

147. 建设有抵御能力的城市来应对气候变化和灾害，对于确保可持续发展取得进展和今后数十年不出现倒退至关重要。由于 75% 的温室气体是城市排放出来的，亚洲-太平洋区域的城市化对气候变化产生了全球性影响¹⁰⁹，反之亦然，因为城市和城市人口越来越多地受到气候变化的影响。对亚太区域的几乎所有国家来说，洪水、气旋风/台风、地震和海啸的风险在过去 20 年中已经变得非常明显可见。此外，亚太城市的城内环境和周边环境已经严重退化，环境提供像水这样的生态系统服务的效力在下降。

148. 无计划和低效率的城市扩张把农田、森林、湿地和其他生态系统用于其他用途，污染了土壤，而空气和水污染是营造一个清洁和健康的城市环境的一个主要障碍。由于污染、气候变化和灾害风险不受国家或城市边界的限制，因此环境危害和消除这些危害所需要的解决办法，也是跨界的，需要在地方到国际的各个级别协调作出努力。

149. 重新作出政治承诺以实现可持续发展和落实 2015 年通过的具有里程碑意义的各项全球协定，特别是 2030 年可持续发展议程，《2015–2030 年仙台减少灾害风险框架》和《联合国气候变化框架公约》下的巴黎协定，是一个动员全球采取行动促进可持续发展的独特机会。人居三大会可以发挥重大作用，确保把这些承诺变成地方一级的协调统一具体行动，让城市成为可持续发展的推动力。

C. 气候变化与自然灾害

150. 亚太区域非常易于发生自然灾害和遭受气候变化的影响。该地区有多种危害：地球物理（地震、山体滑坡和海啸）、生物（流行病）和水文（洪水、气旋和其他风暴）危害。政府间气候变化专门委员会的第五次评估报告明确指出，有很多与气候变化有关的灾害，这些灾害的频率和强度都在增加。该区域的许多城市也易于发生多种类型的灾害，洪水和风暴是最常见的，其次是地震和海啸。

¹⁰⁹ 绿色气候基金：要素 02。绿色气候基金的投资机会：环境基金在气候融资生态系统中的作用和影响（绿色气候基金，2015 年），第 55 页。见 http://www.greenclimate.fund/documents/20182/194568/GCF_ELEMENTS_02.pdf/bfbbc1e8-1b21-44d6-80cc-dcd59406dcfb (2016 年 12 月 11 日查阅)。

151. 在过去几十年中，水文气象和地球物理事件的影响大幅度增加，水文气象灾害在 1970 年至 2000 年期间增加了四倍。¹¹⁰虽然从该区域最近几十年的旋风总数来看，总体变化不大，但 4 级和 5 级旋风的次数增加了，1 级和 2 级旋风的次数减少了。在过去二十年中，旋风已在一些国家造成严重破坏，最近的两个例子是缅甸的“纳尔吉斯”旋风和菲律宾的“海燕”（Yolanda）台风。太平洋岛屿国家越来越多地遭受最强大的热带旋风的袭击，例如帕姆旋风 2015 年 3 月袭击了瓦努阿图等太平洋岛屿国家，温斯顿旋风 2016 年 2 月袭击了斐济。这两个旋风的风速达到每小时 250 多公里，造成 2.5 亿美元的经济损失。由于气候发生变化，水文气象灾害在今后几十年内很有可能继续增加。

152. 近期的城市化趋势增加了受灾害影响的程度，因为易于发生灾害区域的人口和资产因城市化趋势而有所增加。该区域半数以上城市人口目前生活在低洼的沿海地区。尽管其中许多人生活在人口稠密的大都市中，太平洋小岛屿发展中国家的城市中心也面临程度和规模更大的实际危险。该区域各地目前有 7.42 亿城市居民面临高度危险或极端危险，到 2030 年时这一数字可以达到近 10 亿人。¹¹¹据估计，仅在 2010 年和 2011 年，亚太区域就有 4200 多万人流离失所，极端天气事件常常是其原因。

153. 尽管洪涝风险有所增加，但缺乏有效的管理和降雨量发生变化意味着，缺水预计会成为该区域的一个重大挑战。由于城市居民依赖水管理系统，缺水会对那些生活在非正规住区的人产生不利影响，因为他们用于支付水费增加的资金有限。在太平洋和印度洋环礁岛上，还要考虑淡水短缺、严重干旱和暴风雨可使环境卫生和个人卫生标准降低的问题。¹¹²

154. 该区域的脆弱性因地点而异，东亚和东北亚脆弱性较小，因为那里比较广泛地采取了防备和适应措施。例如，日本在抗震结构和先进海啸预警系统方面居领先地位。然而，该区域其他许多地区的脆弱性非常大，其中包括小岛屿发展中国家和南亚和东南亚的许多国家。在这些次区域，城市增加的人口中有很大一部分人住在低质量的人满为患的住房中，而这些住房非常容易受到危害。¹¹³非正规住区位于灾害多发地区，增加了这些人的脆弱性，大大增加了他们在灾害发生时会面临的风险。此外，尽管上述重大灾害吸引资源和人们的注意力，但许多社区易发生小规模灾害，例如局部洪涝，这些灾害中有很多不需动用外部资源，但仍然会造成破坏和重大挫折。

155. 海平面上升预计将对整个区域产生影响，在亚洲北极，它将与永冻层的变化互动，增加海岸侵蚀；在水温更高的水域中，淡水沼泽和沼泽地可能会受到盐水的侵蚀。该区域半数人口目前居住在低海拔沿海地区的人类住区中，这些住区据预测发生洪灾的次数最有可能增加，并受到暴风雨的影响，哪怕暴风雨的严重程度和频率保持不变。据预测，居民受洪涝影响人数最多的城市为加

¹¹⁰ 亚太经社会，《1970–2014 年自然灾害及其对亚洲和太平洋的影响的概览》，工作文件系列（2015 年）。见：http://www.unescap.org/sites/default/files/Technical%20paper-Overview%20of%20natural%20hazards%20and%20their%20impacts_final.pdf（2016 年 12 月 11 日查阅）。

¹¹¹ 《灾害无国界：培养区域抗灾能力以促进可持续发展》。《2015 年亚太灾害报告》（联合国出版物，销售品编号 E.15.II.F.13）。

¹¹² Anthony McMichael 和 Elisabet Lindgren. McMichael, “气候变化：目前和未来对健康的危害和必要的对策”。《内科学杂志》，第 270 卷，第 5 号（2011 年 11 月），第 401–413 页。

¹¹³ 国际复兴开发银行，《2010 年世界发展报告：发展与气候变化》（华盛顿特区，世界银行，2010 年）。

尔各答、孟买、达卡、广州、胡志明市、上海、曼谷、仰光和海防。¹¹⁴如果海平面上升一米，仅孟加拉国就会失去 17.5% 的城区，数百万人将无家可归。¹¹⁵但洪灾风险并不局限于这些地方。近年来巴基斯坦境内发生大规模洪灾，冲突加剧了灾害，数百万人流离失所，致使境内流离失所者快速涌入城市，助长通常是无控制的城市增长。¹¹⁶

156. 如政府间气候变化专门委员会第四次评估报告所述，小岛屿发展中国家尤其易受海平面上升、热带气旋风、气温和海洋表面温度上升和降水情况改变的影响。太平洋岛屿上的疟疾和登革热等疾病的发病率已经增加。预期直到 2100 年，海平面都会继续上升，加之经常会发生海平面极端事件，沿海低洼地区环礁岛有可能遭受严重洪涝和侵蚀。¹¹⁷在太平洋区域，大多数人口、基础设施和发展都位于沿海地区，很容易受特大潮汐、特大潮涌和海平面急剧上升的影响，移徙模式和人口增长正促使更多的人涌入这些脆弱地区。¹¹⁸

157. 山区城市也有它们自己的因气候变化而加剧的环境风险，例如积雪融化和冰川消退。对阿富汗、不丹和尼泊尔等境内有脆弱山区生态系统的国家来说，水资源减少和农业生产力下降产生的不利经济影响可能进一步阻碍这些最不发达国家实现可持续发展的努力。

158. 所罗门群岛首都霍尼亚拉市正在迅速增长。在（城市边界外的）一些近郊，增长率达到 15% 以上，城内的增长主要是非正规住区扩展到易于发生洪涝和山体滑坡的地区。人居署在 2013 年着手评估霍尼亚拉市的脆弱性，该市后来利用评估结果来制定它的灾害管理计划。2014 年 4 月，暴雨造成严重水灾，一个名为 Koa Hill 的非正式居住区全部被洪水冲走，但伤亡人数相对有限。脆弱性评估报告此前已将这一非正规住区定为气候变化的热点，因此报告在灾害恢复阶段很有用，该市为此请人居署制订一项全面的气候变化行动计划。通过进一步进行风险分析和征求该城市和社区的意见，建立了一套全面的应对机制，以减少受影响的可能性和气候敏感性，加强适应能力。该计划涉及气候热点地区的三个行动领域—全市行动（包括跨界行动）、行政区行动和社区行动。有关行动包括：城市规划和土地管理、部门性干预措施（水、环境卫生和其他基础设施）、保健、生态系统、灾害预防、提高认识、能力培养和治理。在行动计划完成前就已经开始了一些行动，例如将气候变化问题纳入霍尼亚拉地方规划计划，规划转诊医院的搬迁工作。

¹¹⁴ Susan Hanson、Robert Nicholls、Nicola Ranger、Stéphane Hallegatte、Jan Corfee-Morlot、Celine Herweijer、Jean Chateau，“极易受气候极端事件影响的全球港口城市排名”，《气候变化》，第 104 卷，第 1 号（2011 年 1 月），第 89–111 页。

¹¹⁵ Gordon McGranahan、Deborah Balk 和 Bridget Anderson，“涨潮：评估低海拔沿海地区气候变化和人类住区的风险”，《环境与城市化》，第 19 卷，第 1 号（2007 年 4 月），第 17–37 页。

¹¹⁶ Rebecca Anne Dixon 和 Teresita C Schaffer，“巴基斯坦洪灾：境内流离失所者和对人类的影响”，《南亚监测》，第 147 卷（2010 年 11 月）。见 https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/101101_SAM_147_PakistanFloods.pdf（2016 年 12 月 11 日查阅）。

¹¹⁷ 政府间气候变化专门委员会，《2014 年气候变化：综合报告》，（日内瓦，政府间气候变化专门委员会，2014 年）。政府间气候变化专门委员会第五次评估报告中由第一、第二和第三工作组提供的内容。核心编写小组：Rajendra K. Pachauri 和 Leo Meyer（编辑）。

¹¹⁸ Kevin J.E. Walsh, Kathleen L. McInnes, and John L. McBride，“气候变化对南太平洋热带气旋风和特高海平面的影响—区域评估报告”，《全球变化和地球变化》，第 80–81 卷，（2012 年 1 月）第 149–164 页。

159. 霍尼亚拉城市抗灾能力和气候行动计划把那些社区尤其易受气候变化影响的地点定为热点地区。

D. 城市是温室气体排放者

160. 自人居二大会以来，气候变化已成为一个具有决定性的发展挑战。气候变化影响和其他灾害将继续增加亚太区域快速城市化、工业化和经济发展产生的多重压力。

161. 在 1996 年人居二大会举行后，亚太区域大多数国家的温室气体排放有所增加。从整个区域来看，城市估计占温室气体排放量的 71% 至 76%，与城市在各国国内生产总值中的占比大致相应。人居二会议通过的《伊斯坦布尔人类住区宣言》没有确认气候变化是一个关键挑战和优先领域，但其后随着联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十一届会议最近通过了《巴黎协定》，气候变化威胁在全球得到公认。

162. 中国在过去二十年中超过美利坚合众国，成为二氧化碳和温室气体排放总量的最大排放国。二氧化碳总排放量前十名国家目前包括印度、伊朗伊斯兰共和国、日本、大韩民国和俄罗斯联邦。由于改变土地用途和毁林，印度尼西亚是温室气体排放总量最大国家之一。尽管有这些大规模排放国家，该区域的人均排放量仍然比北美和欧洲低得多，许多排放量最小的国家也在该区域。

163. 不过，也有一些重大认知空白，因此很难估算全球排放的温室气体中有多少是城市排放的。影响城市排放量的主要因素包括城市形态、地理、经济因素和人口动态。有鉴于此，城市之间的差异很大。然而，显而易见的是，资源高消费转化成更大的温室气体排放量，对亚洲许多中产阶级不断增加的城市来说，这日益成为一个趋势。

164. 气候变化的原因和后果是复杂的，但城市能够而且正在采取行动，本报告这一节还表明，解决办法可能难以落实，而且通常不由城市掌控。与此同时，亚太城市也面临重大本地环境挑战，包括以下挑战：

1. 清洁空气

165. 空气污染是一个重大问题，影响到该区域许多城市。世界上 20 个空气污染最严重的城市中有 19 个在亚洲及太平洋区域，其中 13 个在印度，3 个在巴基斯坦，伊朗伊斯兰共和国、孟加拉国和土耳其各一个。¹¹⁹虽然德里这个特大城市的空气污染最严重，但不仅是大城市有空气污染问题，居民少于 100 万的中型城市，例如印度的瓜里尔和赖布尔，和居民少于 50 万人的小城市，例如土耳其的厄德尔和伊朗伊斯兰共和国的科马巴德，也有空气污染问题。该地区其他城市也受到有害空气污染的影响，由于印度尼西亚苏门答腊焚烧森林和泥炭地排放，新加坡以及马来西亚和印度尼西亚的城市有严重的空气污染问题。

166. 空气污染对健康的不利影响已经显而易见；例如，北京的肺癌发病率在过去十年中上升 60%，尽管吸烟者总人数并没有增加。虽然空气污染有多种起因，但城市增长常常是主要因素。在北京，大约 40% 的气载微粒来自该市的

¹¹⁹ Ross Chainey，“哪个是世界上污染最严重的城市？”2015 年 6 月 25 日见：<https://agenda.weforum.org/2015/06/which-is-the-worlds-most-polluted-city> (2016 年 12 月 12 日)。

5,000 个建筑工地。¹²⁰据估计，该区域仅 2012 年就有 260 多万例过早死亡与室外空气污染有关。¹²¹

2. 清洁用水（城市地表水、饮水和环境卫生）

167. 虽然空气污染常常主导头条新闻，水和土壤退化也是城市居民健康和福祉面临的重大问题，耗费该区域城市政府的能力和资源。工业污染、废水未处理、固体废物未全部收取和处置以及医疗废物都造成城市和城市周围的淡水、海洋和陆地生态系统的污染和退化。例如，曼谷 60% 的固体废物都是公开倾倒的。¹²²

168. 该区域河流中源于人类废物的细菌含量是全球平均含量的 3 倍。¹²³在该区域最大的城市中，常常可以看到河水有毒、不适用于饮用也不适用于农业用途和不宜接触的严厉警告。¹²⁴对太平洋小岛屿发展中国家来说，由于地下水资源枯竭和天气不断变化，淡水供应也是一个非常令人关注的问题。即使在比较富裕的国家，如澳大利亚，缺水也成为一个大问题，直接影响到经济前景。由于缺少降雨和水资源开发过度，东亚也出现缺水情况。

3. 固体废物管理

169. 就废物管理趋势而言，世界上没有一个区域像亚洲那样更加需要切断废物产生量与生活富裕之间难以解除的联系。¹²⁵到 2025 年时，该区域城市产生的废物与 1999 年相比将增加一倍多。¹²⁶尽管废物大都仍然是有机物质，但废物流越来越复杂，非生物降解性和毒性更强。为制止这一废物产生趋势及相关的健康风险和污染，给公共资源带来巨大压力，亚洲及太平洋区域城市需要改变其固体废物管理系统，由“收取和倾倒”方式变为“变废为宝”方式，包括“废物变能源”。¹²⁷有各级政府、民间社会和私营部门参与的基础广泛的伙伴关系是政策和实践发生必要转变不可或缺的。¹²⁸

¹²⁰ 人居署和亚太经社会，《2015 年亚洲及太平洋城市状况》（见脚注 3），第 130 页。

¹²¹ 8 世界卫生组织，2014 年，《2012 年环境大气污染导致的疾病负担》。成果总结。见 http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/AAP_BoD_results_March2014.pdf (2016 年 12 月 12 日查询)。

¹²² Tadashi Matsumoto 和 Lo ë Daudey，“不断变化的亚洲的城市绿色增长：概念框架”，经合组织区域发展工作文件（巴黎，经合组织出版社，2014 年）。

¹²³ Alexandra E. Evans、Munir A. Hanjra、Yunlu Jiang、Manzoor Qadir 和 Pay Drechsel，“亚洲的水污染：迫切需要预防和监测”。全球水论坛讨论文件 1222（2012 年 6 月）。见 <http://admin.indiaenvironmentportal.org.in/files/file/Water-pollution-in-Asia.pdf> (2016 年 12 月 12 日)。

¹²⁴ Joanna Lillis，“哈萨克斯坦：中亚最长河流的污染令科学家震惊”，2015 年 4 月 13 日。见 <http://www.eurasianet.org/node/72961> (2016 年 12 月 12 日查阅)。另见 Elizabeth C. Economy，“中国水污染危机”，《外交家》，2013 年 1 月 22 日。见 <http://thediplomat.com/2013/01/forget-air-pollution-chinas-has-a-water-problem/> (2016 年 12 月 12 日查询)。

¹²⁵ Daniel Hoornweg 和 Perinaz Bhada-Tata，《多么大的浪费：固体废物管理的全球审查》，城市发展系列，第 15 号（华盛顿特区，世界银行，2012 年）。

¹²⁶ 同上。

¹²⁷ 人居署和亚太经社会，《2015 年亚洲及太平洋城市状况》（见脚注 3），第 128 页。

¹²⁸ 亚太经社会，《认识废物的价值，改造城市》（曼谷，联合国，2015 年）。

4. 保护城市和城郊的生态系统

170. 目前的城市化模式导致城市扩展到农村地区，影响农业、森林和淡水生态系统。该区域许多地方的城市没有优先注重保持清洁的城市环境或养护生态系统，把它作为增长战略的一部分，致使城内和周边地区出现严重退化。

171. 城市地区的扩张导致生态系统退化和生物多样性的生境丧失，包括许多严重濒危物种，例如虎、犀牛、猩猩和豹的生境。世界 35 个生物多样性热点中有 13 个位于亚太区域，城市增长，特别是较小城镇的城市化，预计会发生在这些热点的周围，可能给这些关键地区带来严重后果。^{129, 130}

172. 城市通过扩大道路系统和其他基础设施相互连接起来，这也对本地物种产生影响，例如在澳大利亚，考拉因此受到影响。¹³¹这突出表明，十分重要的是，城市规划和市政当局要考虑到自然资源管理、生物多样性和生态系统服务，让城市和农村有长期可持续性。一般来说，生态系统和绿色区域的丧失也会加剧“城市热岛”效应，致使该地区大城市的气温比周围农村地区气温高 3 到 4 摄氏度。

E. 在新全球承诺基础上进一步开展工作

173. 国际社会有关实现可持续发展和应对气候变化与灾害的承诺和这方面的区域经验是亚太区域走向一个低碳和生生不息的未来的一个重要基础。

174. 《2030 年可持续发展议程》提出了一个实现可持续发展的全球综合愿景，因此人们有机会进一步在城市规划和城市管理工作制中制订和采纳可持续发展概念和做法。《议程》列入了一个城市可持续发展目标（目标 11），以便“建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市和人类住区”，承认了城市在谋求可持续发展过程中的重大作用。在城市中促进环境可持续性直接有助于实现其他许多目标和具体目标，其中包括目标 2（零饥饿）、目标 3（健康和福祉）、目标 6（清洁用水和环境卫生）、目标 7（负担得起和清洁的能源）、目标 12（负责任的消费和生产）和目标 13（气候行动）。

175. 联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十一届会议 2015 年 12 月在巴黎商定作出努力，到 2100 年时不让全球气温的上升超过摄氏 2 度（华氏 3.6 度），理想目标是温升幅度低于摄氏 1.5 度（华氏 2.7 度）。对亚洲及太平洋区域的城市来说，该协议既提出了采取举措减少排放的责任，也提供了为建造有抵御灾害能力的基础设施和其他适应和缓解气候变化努力提供资金的可能性。关于气候变化的巴黎协定明确承认未加入协定的利益攸关方、包括城市和国家以下各级当局的作用，鼓励它们加紧努力，协助减少排放和/或建立抵御灾害能力，以降低易受气候变化影响的程度。除了该项协定外，城市的地位在谈判期间也得到提高，市长契约等组织把地方和城市领导人召集在一起，讨论城市的挑战和创新。

¹²⁹ 生物多样性热点是一个世界上再也找不到的植物百分比很高但濒临危险（原始自然植物只剩下不到 30%）的地区。

¹³⁰ Kiran Rajashekariah, 《城市化对生物多样性的影响：印度案例研究》（新德里，印度世界野生动物基金，2011 年）。见

¹³¹ 澳大利亚，环境和传播参考委员会，卡拉—拯救我们的国宝，参议院印刷股（堪培拉，2011 年）。见

http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Environment_and_Communications/Completed_inquiries/2010-13/koalas/report/index (2016 年 12 月 12 日查阅)。

176. 到 2015 年底时，48 个亚太区域国家向《联合国气候变化框架公约》提交了预期国家自主贡献（自主贡献），23 个国家提交了第二次国家信息通报。自主贡献提出了气候行动具体目标，基准年份介于 1990 年和 2011 年之间，提交的自主贡献大都以 2030 年为目标年。提交的 48 个自主贡献都有能耗方面的具体目标，一致呼吁减少能源对化石燃料的依赖和过渡到使用可再生能源。24 个国家列入了涉及城区的具体目标。这些具体目标大都通过执行严格的建筑法规和洪涝防护措施来创建可持续的城市。中国宣布它打算控制建筑物的排放，走低碳发展的道路。同样，印度也列入了最低能源标准，日本和蒙古通过加强保温层来推动节能。斐济、基里巴斯和越南则列入了重新安置和搬迁的城市规划目标。

177. 在该区域提交的自主贡献中，不到半数（共 18 份）具体提及适应气候变化的问题。但提交的自主贡献中有一半提到受气候引起的自然灾害影响的风险很高。小岛屿发展中国家、阿富汗和孟加拉国尤其提到它们打算改进减少灾害风险战略和制订防备灾害措施。提交的自主贡献中有 70% 以上要求国际社会提供能力建设、技术转让或财政援助形式的支持。亚太国家提出的国家自主贡献具体目标体现出一个统一的目标，它需要地方一级迅速采取行动，并需要国际社会同时提供援助，以齐心协力创建一个低碳和有抵御气候影响能力的未来。

178. 该区域的另一个重要国际协定是《2015–2030 年仙台减少灾害风险框架》，该框架在 2015 年 3 月在日本仙台第三次联合国世界减少灾害风险大会上获得通过。《仙台框架》的目标是在社区和国家中大幅度减少灾害风险和“生命、生计和健康损失”。《框架》有 7 个地方、区域、国家和全球层面的具体目标和四个优先行动，确认需要处理土地使用和城市规划、建筑规范、环境和资源管理以及保健和安全标准问题。例如，日本政府正在鼓励志愿性灾害管理组织与志愿消防队建立伙伴关系。日本提交给人居三大会的国家报告也大力强调建造能抵御灾害的楼房的重要性，并提出采取行动通过改进预警信息和收集数据，来加强日本的机关、机构和制度。¹³²

F. 从全球协议到亚洲及太平洋城市的行动

179. 该区域各地的城市正在采取行动，一方面解决现有的环境问题，另一方面在更高战略层面上发挥各自的作用，以实现《巴黎气候变化协定》和《2015–2030 年仙台减少灾害风险框架》规定的目标。

180. 该区域的城市也率先制定计划，支持过渡到低碳和能够抵御灾害的发展。例如，以下各个国家的城市签署了《市长契约》：澳大利亚、孟加拉国、不丹、印度、印度尼西亚、马来西亚、新西兰、日本、菲律宾、大韩民国、斯里兰卡和瓦努阿图。其中一些城市已承诺实现减少温室气体排放的具体目标。例如，澳大利亚阿德莱德市已承诺到 2020 年时将温室气体的排放减少 35%，并有抱负成为世界第一个碳中和城市。印度拉杰科特市已承诺到 2016 年时把温室气体排放减少 16%。马来西亚马六甲市在争取 2020 年成为“绿色技术市”和寻找缓解行动的过程中，于 2013 年完成了温室气体排放清单报告。¹³³

181. 除了《市长契约》外，该区域还提出了其他缓解气候变化举措。例如，中国的城市和地区已承诺实现减少温室气体排放的具体目标，其中包括北京（二氧化碳排放 2020 年达到峰值）、四川省（二氧化碳排放 2030 年达到峰值）

¹³² 日本提交给人居三大会的国家报告，第 34 页。

¹³³ 马六甲州（2013 年）温室气体排放清单报告（2013 年）。环境倡议理事会南亚分会。

和武汉（二氧化碳排放 2020 年达到峰值）。此外，在中国五个城市（北京、重庆、上海、深圳和天津）和两个省（广东和湖北）试行了碳市场，将会据此建立一个国家碳排放权交易方案，于 2017 年推出。

182. 在实现转型以建立抵御灾害能力，包括进行本地评估、投资、制订政策和设立监管框架，让城市顺利适应气候变化方面，城市政府至关重要。因此，必须在地方一级培养人的能力和机构能力，以适应和缓解气候变化。这需要同时获得国家政府的支持，并与私营部门和民间社会协作执行。这些不同的行动者之间的合作起协同增效作用，促进基础设施投资、城市规划、经济发展和生态系统的养护。

183. 鉴于许多减少灾害风险和适应气候变化的措施是相似的，因此，对一个面临许多迫在眉睫风险的区域来说，把这两个议程的行动合并起来可以提高效率，降低成本。太平洋气候与灾害恢复战略是这方面的一个主要例子和全球最佳做法，这是一个 2015 年启动的综合性做法，许多太平洋岛屿已据其制订了国家联合行动计划。通过地方、国家和区域政策把这些进程合为一体还可以带来更多的益处。对太平洋小岛屿发展中国家来说，如果结合其他发展活动和采用基于社区的做法，适应气候变化会带来更多的益处。为保障粮食安全，通过发展城市农业、建造绿色建筑和建立绿色空间切实开展城市、近郊和农村适应气候变化工作还可以减少低收入城市居民易受气候影响的程度。

184. 在采取行动减少排放方面，一个主要例子是该区域有多少国家正在率先投资可再生能源和用可再生能源发电，因为可再生能源是减少排放的关键。中国在投资可再生能源方面领先，从 2014 年到 2015 年，它的太阳能和风能发电能力分别增加了 74% 和 34%。日本的总投资额名列世界第三；在投资地热发电、水电和用太阳能加热水方面，土耳其名列第二；印度在太阳能热电方面名列第四，在生物质发电和风能发电方面名列第五。¹³⁴ 由于这些领先国家都在这一区域，各国政府有很好的机会来开展区域交流，扩大可再生和可持续能源服务。

185. 城市还在采取行动控制空气污染。该区域的大城市，例如广州、伊斯兰堡和科伦坡，已经加入亚洲清洁空气倡议，该倡议让城市在空气质量管理、清洁能源、可持续交通和城市发展等方面制订和采用有科学依据的政策和做法。这意味着，由于有这一倡议，城市现在第一次有一个指导框架，让国家和城市拥有必要的知识与方向，以有效减少空气污染，筹划国家和地方决策者为改善空气质量而需要采取的步骤和行动，同时让运输和建筑行业也能这样做。¹³⁵

186. 在应对固体废物管理这一挑战方面，该区域也有一些良好做法。大韩民国和新加坡正通过试行公私协作以培育“废物变能源”植物，来应对这一挑战。马来西亚、菲律宾、斯里兰卡和泰国正在寻求制定监管框架，做到可持续综合废物管理系统制度化。但现实情况是，大多数亚洲及太平洋城市在以具有成本效益和对环境负责的方式管理固体废物方面遇到重大困难。这是因为市政当局没有能力和缺少人力和财力来处理产生的所有固体废物和执行处置这些废物的规章。然而，那些把固体废物管理列入城市和社区管理，例如前面章节（第 145 段）着重提到的印度尼西亚苏腊巴亚在全市采用的社区“废物银行”方法，正在取得很大成果，很有希望得到推广。同样，孟加拉国名为关注废物的非政

¹³⁴ 21 世纪可再生能源政策网络，《2014 年可再生能源全球报告：主要结论》（巴黎，21 世纪可再生能源网，2014 年）。

¹³⁵ 关于亚洲清洁空气倡议的进一步资料，见 <http://cleanairasia.org> (2016 年 12 月 12 日查阅)。

府组织率先开办的社区资源综合回收中心已被证明是一种该区域许多城市可以采用的有效解决办法。¹³⁶

187. 新加坡河清理工作已作为一个成功的项目充分记录在案，项目在 10 年内动用 1.7 亿美元的预算，把一条已经污染的不健康水道变成一个模范的城市淡水生态系统。中国和印度两国政府也宣布了投资修整已被污染河流的计划。收集雨水是另一个在许多国家，例如马尔代夫、菲律宾、泰国，以及基里巴斯和图瓦卢等几个太平洋岛屿国家，取得成功的环境倡议。

188. 首尔焚烧固体废物，同时附带产生高压蒸汽，作为替代能源供附近社区使用，以此减少垃圾填埋场不足的压力，是一个产生多种好处、既解决环境问题又解决获取基本服务问题的例子。¹³⁷最后，斯里兰卡的例子表明，可以利用政策来推动更加环保的生活方式：2015 年扩大了 2010 年开始采用的混合动力汽车大幅度减税的税收制度的范围，纳入了电动车，结果该国现在有 8 万多辆电动车。¹³⁸

189. 当然，城市要创建这种低碳和有抵御灾害能力的未来，还需要有足够的资金。许多国家自主贡献作出承诺的条件是有资金，有些国家提出了具体的数额，但这些数额基本是国家需要的数额。城市是迁徙和适应气候变化的交点，要确保城市转型，就必须为其筹集资金。一个为城市筹资的方式是利用税收，特别是房地产税，以促进高能率的低碳发展。地方和国家政府还应对资源的使用收取渐进的、基于消费量的使用费，特别是对水和能源，并提供奖励，鼓励改变行为以谋求可持续性。

190. 国际上也有专门支持城市应对气候变化的新的资金和组织。城市气候变化融资领导联盟就是一个例子，该联盟 2014 年设立，使命是“让更多资本更快流向城市，最大限度投资低碳和能够抵御气候变化的基础设施，在今后十五年内消除城市投资空白”。¹³⁹虽然绿色气候基金不是专门为城市设立的，但它是另一个为城市适应和减缓气候变化筹集资金的潜在供资窗口，因为它强调指出，兼容气候变化的城市是投资重点。绿色气候基金已经确认，城市缓解和适应措施有很大的潜力，但得到的支助有限，因此可利用该基金来寻找城市气候变化问题的创新解决办法。

191. 归根结底，国家政府和地方政府需要携手制订解决办法，编制相应的预算来解决这些建立抵御灾害能力的问题，最终目标是让城市支持而不是损害可持续发展。

六、城市化、体制和治理

A. 引言

192. 亚洲及太平洋区域需要进一步扩大和推广成功的城市治理做法和政策。

¹³⁶ 亚太经社会，《认识废物的价值，改造城市》（见脚注 132）。

¹³⁷ 更多信息可见 <https://seoulsolution.kr/node/3411?language=en>（访问日期：2016 年 12 月 12 日查阅）。

¹³⁸ 关于该举措的更多信息可见 <http://www.globalfueleconomy.org/blog/2016/january/fuel-economy-policy-development-in-sri-lanka>（2016 年 12 月 12 日查阅）。

¹³⁹ 见 <http://www.citiesclimatefinance.org/about/mission/>。

193. 亚洲及太平洋区域需要接受更加公开和透明的多层面治理，以便管理规模大和情况复杂的城市、城市区域和国家以下的城市系统。

194. 未来的城市治理应建立在私营部门、社区和各级政府积极参与和相互之间积极协作的基础上。

195. 该区域的城市治理面临许多挑战，国家和地方的城市化政策和计划与实际执行之间一直存在差距。治理跟不上城市化进程，跟不上新的复杂的社会、经济和技术情况。

196. 本报告这一节重点介绍了亚洲及太平洋地区的国家和城市有待加强的三个治理领域，以便为公共利益处理有关复杂情况：推动更加有效的多级别治理；让更多的城市，而不仅是最大的城市，采用大都市治理框架；规划者与私营部门谈判达成一项新的契约。

B. 治理和“扶持性办法”

197. “扶持性办法”是《人居议程》在人居二大会召开后关于治理的主要概念。对这一概念的最广泛理解是，它意在提高市场效率，政府将不再直接提供基本基础设施和服务，而成为一个监管框架，制定由私营部门直接提供设施与服务的框架。¹⁴⁰自此以来，对进行扶持而未能取得成果的情况有相当多的批评，批评有事实根据，也有是出于意识形态原因，特别是批评它影响到服务和住房的提供。在人居三大会召开后，将需要更多地注意制订新的治理框架，承认可持续性、包容性和经济繁荣的需求并谋求它们之间的平衡。对于亚洲及太平洋区域来说，这可能是切实实现城市变革和从中获益不可或缺的。

198. 然而，对“扶持性办法”更广泛的理解历来都是，它通过推动各行为体和利益攸关方、包括地方领袖、非政府组织和社区组织采取举措和开展协作，减少对城市生产力的制约。如前所述，许多国家已证明，采用业主主导的社区性做法非常有效。一些亚洲及太平洋国家在过去二十年中表明它们进一步地认识到有必要增强城市社区的权能，但有效的城市治理要有人们的不断参与和建立伙伴关系才能取得进展。

199. 该区域许多国家在立法和执法工作中进一步注重坚持人权，发挥参与的效力，但是仍然存在差距。去城市生活的权利和获取土地的权利是这一挑战和现有的其他各种战的一个例子。《人居议程》中的平等是指平等就业机会、平等获得土地和服务和男女权利平等。然而，在许多亚洲及太平洋国家中，去城市生活和使用城市资源及其服务的权利对许多人来说，仍然是一个遥远的现实。

200. “如果公民认为对不同的人适用不同的规则，他们最会感到不平等”。¹⁴¹在该区域一些国家中，男性和女性仍然有不同的权利和规则，例如在继承权和土地权利方面。在中国，移徙者及其家人仍然无法充分享有城市居住权，尽管情况正在发生变化。这一区域的城市治理和公共机构必须处理今后对城市和城

¹⁴⁰ Isa Baud, “集体行动、扶持和协作：城市发展过程中的问题”。2000年10月27日在阿姆斯特丹自由大学发表的演讲。见 [http://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_change/urb_governance/](http://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_change/urb_governance/pdf_partic_proc/IHS_Baud_collective_action.pdf)

[pdf_partic_proc/IHS_Baud_collective_action.pdf](http://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_change/urb_governance/pdf_partic_proc/IHS_Baud_collective_action.pdf) (2016年12月15日查阅)。

¹⁴¹ Pierre Rosanvallon, “如何创造一个人人平等的社会：消除当今的不平等危机”，《外交事务》，第95卷，第1号（2016年1/2月）。见 <https://www.foreignaffairs.com/articles/2015-12-14/how-create-society-equals> (2016年12月15日查阅)。

市资源提出的更多要求。要实现人居三大会的议程，就必须处理和平衡这些不断增加的复杂情况和重大变革。

C. 进行更有效的多级治理

201. 尽管该区域的城市治理因国家而异，但除了最小的国家外，亚洲及太平洋国家都有许多行为体和上下层层重叠的政府，需要进行纵向和横向整合。造成目前关系紧张的一个原因是颁发全国性规章和计划时没有提供让地方有关级别作出调整和加以执行的手段。地方和城市治理和管理解决方案是该区域城市面临的一个挑战。该区域需要接受更加公开和透明的多层面治理，以便管理规模大和情况复杂的城市、城市区域和国家以下的城市系统。这涉及到国家城市化政策和框架、权力下放（包括跨越行政边界的协调）和参与。

202. 传统的国家城市政策注重在城市增长和财富的再分配之间求得平衡。最近，国家城市政策的重点是采取行动和开展协调，以实现有变革意义、有成效、有包容性和能够抵御灾害的城市化。¹⁴²在联合国人居署/皇家墨尔本技术研究所最近进行的一次调查中，²¹亚太国家的国家城市政策是否得到执行或考虑进行了评估。斐济、马来西亚、菲律宾和新加坡的城市政策正在执行之中。不丹、柬埔寨、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、尼泊尔、萨摩亚、斯里兰卡、泰国和越南正在实施其计划，这些计划几乎都是近 10 年前启动的。孟加拉国和所罗门群岛正在制定计划。缅甸、巴基斯坦、东帝汶和瓦努阿图正在进行政策草拟工作。¹⁴³这些计划中有许多虽然可能是愿景，但基本上只是基本准则，经常与实地的具体进展脱节。虽然国家城市政策的出现是该区域一个值得欢迎的重要趋势，但需要做更多的工作来支持政策的执行。

203. 有效的城市政策还离不开国家和地方各级之间的互动，但该区域许多国家的情况在不断变化。各国和各次区域的权力下放程度不同。南亚和西南亚的几个国家和东南亚进行了下放权力的改革，例如印度、印度尼西亚、尼泊尔和菲律宾，但并非没有困难。在菲律宾，地方政府在土地用途规划和住房方面负有重要责任，但经常没有相应的资金来履行这些责任。

204. 同样的，印度在加强参与方面取得了成功，但资金划拨问题限制了地方政府满足需要和要求的能力。印度的各个邦多年来有权处理城市化和住房事项，但住房和城市扶贫部保留了主管总体住房政策的授权，同时拥有为那些有住房任务、即大的多年期方案的邦提供支助的权力。城市发展部拥有城市发展的授权，任务包括上面论述环境卫生和智能城市的章节提到的那些任务。

205. 在巴基斯坦，2010 年开始把权力下放到各省，现在各省拥有处理城市化议程上的大部分事项的权力。城市政策方面的剩余责任由国家气候变化部负责，因为这与城市环境管理的授权有关。

206. 印度尼西亚 1999 年全面下放权力，把大部分权力交给城市和农村地区的政府，而不是省政府。在最初几年中，城市缺少资金和能力，困难重重。地方选举还规定由地方议会来负责规章制度和预算。学会放权不容易，人们都认为许多城市的放权失败了。然而，出现了一代年轻市长，他们学会与社区、当地企业和他们自己的行政部门合作，在获取成果和保持透明度方面得分很高。这些市长赢得了新的中产阶级和穷人的支持，一名市长在 2014 年当选为印度尼西亚总统。

¹⁴² 人居署，《国家城市政策：指导框架》（内罗毕，人居署，2015 年）。

¹⁴³ 同上。

207. 澳大利亚、斐济、新西兰和所罗门群岛等一些太平洋区域国家已进行下放权力的改革。即便是中央集权程度较高的国家，例如中国、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和越南，也试行权力下放，取得了不同程度的成效。中国是一个例子，它明确承诺进行改革，以支持城市增长，将其作为国家发展优先事项和工作的一部分。作为 2011 年中国第十二个五年计划起草工作的一部分，制订了中国新型城镇化规划（2014–2020 年）的主要原则。国家新型城镇化规划有一个关于加强组织与协调的章节。¹⁴⁴

208. 最后，常常缺乏足够的人力和体制能力来适当处理责任的移交并从中获益。中小型城市尤其是这样，因为它们没有足够的城市规划专业人员。此外，还有各种各样的挑战，需要开展协调以处理城市政府目前面临的所有问题。能力开发是实现目标的一个手段，需要围绕地方和国家发展优先事项进行。对“跨越”行政边界延伸到近郊和农村的城市增长模式来说，尤其是这样。印度、印度尼西亚、菲律宾和泰国等国家的权力下放政策承认有必要进行协调，但协调在很大程度上没有发挥效力，需要有新的治理方式。

209. 有效的治理也必须考虑到社区的参与。这将是新城市议程取得成功的关键。如前所述，该区域历来就有社区组织，将其纳入纵向治理结构很有可能加强联系，协助提供基本服务，包括在社区筹集资金。同时，政府实体需要改进相互之间的协调，它们还需要更积极地回应城市居民的要求，更多地进行参与性城市治理。城市为公民提供机会，让他们通过社区发展委员会等正规渠道或通过社交媒体等非正式交流方式，进行参与。

210. 阿富汗¹⁴⁵、印度尼西亚¹⁴⁶和伊朗伊斯兰共和国¹⁴⁷等国家重点肯定了非政府实体的进一步参与和民间社会的作用，包括切实下放权力。如上所述，阿富汗的各大城市，例如喀布尔、赫拉特和马扎里沙里夫，已经通过动员社区和举行地方议会议员选举，设立了社区发展委员会，并表明人民有能力组织起来，找到解决当地问题、包括缺少基础设施和基本服务问题的办法。¹⁴⁸

211. 在印度、马来西亚和菲律宾，公民宪章是公民和地方政府之间的契约，它列有成功交付服务的参数，成功地加强了城市机构的问责。如上所述，在泰国，社区组织发展研究所是一个在增强社区组织权能的同时缩小农村和城市社区参与方式的差异的重要实例。

212. 包容性增长和治理离不开所有社会阶层的城市居民的积极参加和参与。该区域各个城市的政府需要优先关注问责制、透明度和回应能力，以便维护公众利益。

D. 推动电子政务以加强问责制和透明度

213. 信息和通信技术的出现和人们拥有获取信息的能力，使各国政府可以采用新方式与公民沟通，让人民对政府进行问责。该区域有许多国家的政府在推行电子政务和沟通。伊朗伊斯兰共和国 2002 年通过了第一个电子政务计划，呼

¹⁴⁴ 新华社“中国提出了建设更好城市的路线图”，新华社，2016 年 2 月 22 日。见 http://news.xinhuanet.com/english/2016-02/21/c_135117880.htm (2016 年 12 月 17 日查阅) 和一段录像，http://news.xinhuanet.com/english/video/2016-02/22/c_135119946.htm (2016 年 12 月 17 日查阅)。

¹⁴⁵ 阿富汗提交给人居三大会的国家报告，第 21 页。

¹⁴⁶ 印度尼西亚提交给人居三大会的国家报告，第 120–125 页。

¹⁴⁷ 伊朗伊斯兰共和国提交给人居三大会的国家报告，第 24 页。

¹⁴⁸ 阿富汗，《2015 年阿富汗城市状况》（见脚注 64）。

吁实现行政程序自动化，为政府机构建立网站，为公民创建获取电子信息的门户。伊朗议会随后在 2003 年为公共行政部门的信通技术基础设施工程拨款 1 亿美元，包括实施电子政务、电子商务和电子银行项目。虽然这些举措的成功程度不尽相同，但根据用户调查，电子银行和市政服务这两个举措非常成功。¹⁴⁹

214. 在许多国家，电子政务平台发展很快，循序渐进，并有当地软件的支持。在印度尼西亚，雅加达市出台了全市“透明学校注册”，鼓励让“合适的学生”上“合适的公立学校”，努力消除招生腐败现象。苏腊巴亚在几年内大幅度扩大电子政务，成功例子包括一站式服务、注册和公众参与预算编制。街区居民可以下载一个基于地图的应用程序，找到需要修理或翻新的街道或其他设施，在线提出申请并通过投票取得当地民众的支持，然后有关申请会收到自动产生的费用估算和社区脆弱性评估，估算和评估都是数据库提供的。市政府为最有价值的微型项目提供预算支助。在梭罗，市政府和当地一个非政府组织合作，绘制系统的以地块为单位的社区地图，以便共同商定干预措施。

215. 该区域还有一些利用网站对政治家进行问责和争取减少腐败的公民举措。在吉尔吉斯斯坦，人们利用 politmer 网站 (<http://politmer.kg/ru>) 来追查政治人物当选后是否兑现他们在竞选期间作出的承诺。在印度，人们用我行贿网站 (www.ipaidabribe.com) 来报告向政府官员行贿的时间、地点和事由。

216. 新闻报道也在揭露腐败和追究政府责任方面发挥了很重要的作用，新闻自由在该区域的一些地方受到限制，但新闻工作人员—从博客到调查记者—在确保问责制和透明度方面起到日益重要的作用。

217. 最后，信息技术的推广也可以支持发展智能城市，近年来亚太区域的政策日益关注这一问题。目前，许多亚洲及太平洋国家正在采取智能城市举措。中国在 2011 年挑选了国家构建智能城市政策的 300 个试点城市，国家发展和改革委员会正在进一步扩大这一举措。印度政府已在政策议程上把建设智能城市排在前列，吸引国际组织、基金会和公司予以合作。日本在 2010 年建立了日本智能社区联盟，该联盟是一个各行业广泛参加的公私合作平台，并在四个城市实施智能城市试点项目：北九州市、京都精华町、横滨和丰田。大韩民国 2008 年就在新的城镇和现有城市中启动了普适城市举措，在普适城市中，电子技术与行政管理、交通管理、医疗服务、教育、减少灾害风险和其他部门结合成一体。世宗市提供了 49 项电子服务。

218. 人们对用智能技术管理大片城区有很高的期望，由于成本在迅速下降，正在越来越多地推出智能技术。但治理事项仍然是一个未知领域。首先，公共机构和私营公司之间的契约不甚明了。其次，隐私问题和被黑客侵入的可能性确实存在。最后，中小城市可以通过使用相同的技术和数据获益，因为它们建造基础设施和管理公用事业的成本和收入都很高。

E. 让更多的城市采用大都市治理框架

219. 该区域的治理框架必须酌情采用世界其他地方大都市治理过程中取得的经验，变得更加具有前瞻性。中等城市和二线城市尤其如此，因为它们通常缺少该区域与外界联系更多的国际性城市所拥有的网络和资源。虽然市、地区、省和国家以下其他级别的行政区域的安排表明有不同的趋势，但是发展跨越城市界线在今后几十年内仍然是许多国家会面临的一项挑战。尽管孟加拉国、中国、印度、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、日本、大韩民国、马来西亚、巴

¹⁴⁹ 人居署，《电子政务和城市政策的制订》（内罗毕，人居署，2015 年）。

基斯坦、菲律宾、泰国和新西兰已经有协调框架，但这些框架中有许多只是一些协调规划工作的平台。鉴于城市在该区域占据了很大的空间，因此需要更多开展工作，做到城市的综合规划并不局限于各个市政府的范围内。

220. 亚洲及太平洋有若干国家下放权力，有助于省和州的中层决策，建立有可能跨越“国家和首都”之间决策鸿沟的机制，协助实际领土发展，促进与农村建立联系。在巴基斯坦，要协助建立城乡联系，确保为尽可能多的居民提供服务、设施、基础设施和推动经济发展，就要有效地治理城市近郊地区。在2010年把城市管理议程下放给各省后，这项工作更容易进行。¹⁵⁰然而，地方中层政府及其决策者往往只非常了解其领土内各个城市的现实情况。此外，他们通常没有专门知识和工具来进行范围跨越城市行政边界的决策。

221. 为不断扩张的城市建立一个有效的行政管理框架在世界上一直是一项挑战。为了支持城市化，各国需要有均衡和公平的领土发展。例如，日本的国土交通省的明确任务是开展规划，促进国土的平衡开发，并有统一处理土地用途管理、基础设施发展和海陆空交通运输事项的政策工具。同样的，鼓励州和省根据授权和(或)选民的要求，实现公平的领土发展。旨在实现低碳和紧凑城市化的决策工作的范围大，难度也大，特别是如果需要采取政策来制止、甚至扭转城市的无序扩张。因此，城市治理越来越需要不仅涵盖城市而且涵盖更大的范围-大都市-的解决办法。最近的一项调查提出，大都市区正在成为“新常态”。¹⁵¹

222. 大都市区是根据其空间维度界定的，空间维度则是由资源周期、区域经济体系和正规及非正规住区发展情况之间的功能关系决定的。大都会区的联系跨越行政和政治界限，通常包括若干地方政府、近郊和农村土地以及邻近的城市。¹⁵²城市及其周边的行政实体必须在以下方面开展合作：联合提供服务、区域性领土规划和战略规划、经济发展、财政不平等和洪水管理和固体废物处理等部门性问题。

223. 大都市规划和行政管理实体最重点强调综合开发基础设施，提高领土生产率和节约成本。如前所述，在日本，决策高度集中和重点强调长期领土发展计划推动了各城市和城市区域之间的协作。中央政府的专家被借调到各个城市和都、道、府、县，全面监督实施工作。在中国，大力下放权力和行政区通常都有大片农村地区的情况有助于城市的领土发展。城市的行政地位决定它能否获得支持和资金，而行政地位随着时间的推移发生变化。

224. 支持绿色低碳议程就是这种治理伙伴关系的良好例子。有了有效的国家政策指南，城市可以引导地区实现公平，加强环保，征收房产税（例如不鼓励建造独栋住宅）或收取拥堵费。¹⁵³大韩民国政府试图处理加强城乡联系和构建绿色未来的问题，采用建造城乡结合城市的政策，促进城市和农村地区之间的交流。为进一步提高地方竞争力和提供相同生活条件，大韩民国政府在1994年和1995年对行政区进行了一次重大改组，形成了40个城乡结合城市。¹⁵⁴在新

¹⁵⁰ 巴基斯坦提交给人居三大会的国家报告，第28页。

¹⁵¹ Mats Andersson, “解析大都市治理以促进可持续发展”(Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH 和人居署, 2015年)。

¹⁵² 同上。

¹⁵³ 经合组织, 《城市的绿色增长》, 经合组织绿色增长研究(经合组织, 2013年)。见: http://urban-intergroup.eu/wp-content/files_mf/oecdgreengrowthincities.pdf (2016年12月17日查阅)。

¹⁵⁴ 大韩民国提交给人居三大会的国家报告，第2页。

西兰，2010年成立了奥克兰市议会，管理奥克兰地区的7个城市和区议会。虽然合并造成了地方议会没有经费和并入农村地区等问题，但它承认有必要在大都市区进行合并治理。

225. 中国也认识到必须兼顾城市和农村的发展，争取在农村和城市发展政策和规划中实现互补。¹⁵⁵这包括一个限制城市增长和进一步控制土地供应的愿景。将需要有更明确的鼓励措施，以限制增长，通过开发城内空地、城市改造和近郊和农村土地重新估值来真正建造更加紧凑的城市。在过去10年中，中国大城市通过建造新城和充当“试点城市”，购置土地和进行城市发展，实现了扩张。对此作出的最初反应是扩大规划和协调网络，以组建城市区域和城市网络。必须改变大都市区、城市和地区的任务规定和工具，才能扭转空间上的无序扩张，建立更为紧凑和生产力更高的城市，并支持近郊和农村地区的均衡发展。¹⁵⁶

F. 规划人员与私营部门谈判达成新的契约

226. 长期规划和行动仅有计划还不够。有效和正常运作的政府机构很重要，但还需要建立伙伴关系来切实推动变革。学术界、研究机构、金融机构、跨国公司和地方业界不仅是城市发展的利益攸关方，而且是合作伙伴。这些不同机构必须在本地和全国参与实现可持续发展目标，才能实现有关愿景。在执行《新城市议程》和《2030年可持续发展议程》过程中进行“良好的”城市治理需要寻找办法，把各类不同的合作伙伴聚合起来，更加切实和平等地共筑未来，造福亚太城市和国家，并最终造福全世界。

227. 市政公司今后可能会有适当的商业架构来采纳许多电子政务和智能技术，这些技术将在亚太的城市中和领土上得到采用。

228. 规划人员和私营部门加强协作也可以帮助减少该区域数据和信息的严重短缺。私营部门目前而且会在今后产生大量有关交通运输、消费模式和其他方面的信息。这些资源和数据有地理参考信息并用地图标示。可以在更加注重公共利益的情况下开发这些资源和数据。事实上，可以通过在公共领域中征求公众的意见来加强这些信息和数据。随着该区域以不受某一利益攸关方或社区左右的种类越来越多和越来越复杂的方式进一步实现城市化，城市和区域规划人员需要同时与公共和私营部门合作，确保人们真正参与城市决策，支持《新城市议程》。

七、结论

229. 正如本报告强调指出的，在过去二十年中，整个亚洲及太平洋在实现可持续和包容的城市发展方面取得了重大进展。本报告尽可能全面地阐述该区域的城市的不同情况和经验和为数众多的问题和挑战。

230. 虽然存在挑战，特别是在实现可持续发展目标11“建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市和人类住区”方面，但该区域充满活力和呈现多元化，因此它的城市有机会创建一个更可持续的未来。

231. 要实现变革性的可持续城市发展，就必须创建和利用独立于国家数据的准确城市数据并列入城市不同阶层居民的意见和看法。

¹⁵⁵ 中国提交给人居三大会的国家报告，第32页。

¹⁵⁶ 见人居署《城市与区域规划国际准则》。

-
232. 财政和政策措施的制订要做到共同效益最大化，处理多个挑战，以最终实现可持续发展目标的具体目标。
233. 必须建立有效的多层次合作治理体系来处理范围逾越行政区域界线 and 政治界线的城市复杂棘手问题。
234. 推行变革性的可持续发展要有进步的国家立法和政策，并有创新筹资机制。
235. 技术让人们有更多的机会不受阻碍地获取信息，进一步参与决策。
236. 在考虑城市资金需求时，需要有一个内容包括绿色基础设施和社会包容的广泛议程。城市筹资方案要有一个连贯的政府间融资基础，而且必须有各类机制。
237. 要满足城市目前和今后对自然资源的需求，特别是对能源、水和粮食以及对住房和基本服务的需求，城市政府和部门就要转向注重生态系统、规划和协作的综合治理。
238. 在国家关于土地用途和发展的政策中考虑到减少灾害风险以及缓解和适应气候变化问题，有助于各级政府的必要参与，以便与利益攸关方携手减少脆弱性，建立抵御灾害的能力。
239. 与私营部门、非正规经济部门、民间社会和社区组织开展有效协作是实现可持续城市发展必不可缺的。
240. 亚太区域可以凭借它的多元化，利用它的丰富知识与经验来促进南南合作，采用区域性办法来解决地方、国家、区域和全球问题。
241. 亚太区域可在人居三大会后利用它的丰富经验和能力来建造更可持续、更加包容、更为繁荣和抵御灾害能力更强的城市。
-