联合国 A/CONF.226/6



Distr.: General 13 December 2016

Chinese

Original: English

联合国住房和城市可持续 发展大会(人居三)

2016年10月17日至20日,基多临时议程*项目8

一般性辩论

联合国住房和城市可持续发展大会(人居三)阿拉伯区域报告:建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的阿拉伯城市

秘书处的说明

本报告由联合国西亚经济社会委员会(西亚经社会)以及联合国人类住区规划署(人居署)阿拉伯国家区域办事处与人居三秘书处协作编制。来自该区域不同国家代表各界(包括学术界、民间社会、联合国机构和方案以及政府机构)的很多专家都为本报告的编制作出了贡献。

* A/CONF.226/1 .

K1609787 310517

目录

	执行摘要	4
– ,	导言	6
_,	城市化和发展	7
三、	城市化和人口状况	Q
—,	A. 青年	
	B. 冲突和被迫流离失所	
	C. 境内流离失所者	
	D. 难民	
	E. 城市移徙	
	F. 汇款	
	G. 土地和住房	
	H. 非正规住区	
	I. 政策考虑	
ш	14 - 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1	27
四、	城市化与经济	
	政策考虑	. 35
Ŧi.、	城市化与社会平等	36
,	A. 粮食安全和社会保护	
	B. 城市中的公共空间	
	C. 城市发展中的女性	
	D. 社会和经济包容	
	E. 政治包容	
	F. 无障碍环境和纳入残疾人	
	G. 政策考虑	
六、	城市化与环境	45
,	A. 气候变化	
	1. 趋势和影响	45
	2. 适应和城市抵御灾害能力	
	3. 减少灾害风险	
	B. 自然环境与人造环境	49
	1. 水管理	49
	2. 固体废物管理	50
	3. 可再生能源和绿色经济	51
	4. 空气污染	53
	5. 可持续城市交通	53
	6. 政策考虑	54
七、	城市化与治理	. 55
	A. 权力下放和中央与地方关系	
	1. 马什雷克	55
	2. 马格里布	56

		3.	海湾合作委员会	57
		4.	该区域最不发达国家	58
	B.	都市	治理	58
	C.	公民	参与	59
	D.	地方	财政	60
		1.	收入来源	61
		2.	地方财政管理	61
	E.	国家	城市政策和空间规划	63
		1.	马什雷克	65
		2.	马格里布	65
		3.	海湾合作委员会	66
		4.	阿拉伯最不发达国家	67
		5.	政策考虑	67
八、	结论	· 建设	设更加包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市	68
	A.	经济	与就业	68
	B.	人口	动态	68
	C.		平等权利	
	D.	环境	和气候变化	70
	E.	城市	治理	70
参考	资料.	•••••		72

人居三阿拉伯区域报告:建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的阿拉伯城市

执行摘要

- 1. 自 1996 年举行的第二次联合国人类住区会议(人居二)以来,西亚区域的大多数国家都已在管理城市化方面取得重大进展,尽管过去十年间在整个区域仍存在经济危机、社会动荡、政治动乱和冲突。除了发展模式一直以城市化为主导的巴林、吉布提、科威特和卡塔尔以外,该区域所有国家都经历了显著的城市增长。到 2050 年,超过 70%的阿拉伯人口将成为城市人口,这将给维持包容、有抵御灾害能力和安全的人类住区带来新的机遇和挑战。为了实现并维持这样的住区,塑造城市空间的政策应加强和平共处,促进居民之间的对话,提高治理水平,整合健康、交通和出行等政策目标,以促进社会公平,尤其对城市贫民和边缘青年、妇女及残疾人士而言。
- 2. 该区域城市化的主要驱动因素是生态(限制城市扩张并因此侵蚀农业土地)和人口的年龄结构(导致青年人口组成家庭的发生率很高)。总体而言,土地,特别是城市土地存在复杂的法律方面的挑战,体现了中世纪、奥斯曼帝国时期、殖民和后殖民时期累积遗留下来的规章制度,而这些正是土地保有权的前身。能否发挥潜力利用土地作为公共资产在为城市项目筹资中所发挥的关键作用,将取决于是否能解决如下方面的问题:复杂的土地保有权、不甚明确的产权、繁琐的法律和监管控制以及缺少适当的土地管理工具。
- 3. 该区域聚集了世界上最多的青年人群,年龄为 15 至 29 岁的人口约占其人口的四分之一。该区域的年轻人喜欢移居到城市,特别是主流城市地区,而吸引他们的是各大教育机构和得到就业、更好的服务或国际移民机会的前景。城市政策必须满足日益增多的受过良好教育、尚未就业的城市青年的需求,以利用好该区域的青年人口这项资产。更广泛而言,承认和支持青年,特别是年轻女性作为发展伙伴,并将其关切的问题纳入所有地方、国家和区域发展框架对于改善其获得工作、教育和服务的机会从而改善生计至关重要。
- 4. 虽然该区域除最不发达国家外的所有国家都已在教育其青年人群方面取得显著进展,但这些国家普遍还不能为他们提供在劳动力市场上取得成功所需的技能。工作机会增加和人口年龄结构之间的不匹配催生了城市地区青年人口的高失业率,这一点仍然是政治和社会不稳定因素。其中的挑战在于需要制定政策加强人们的技能,并创造生产性就业机会。此类政策应包括加强关注,为对生产性城市经济活动增加投资创造有利环境和激励措施。总体而言,女性,尤其是女大学毕业生受到了极大影响,由于文化传统的原因,她们获得某些工作的机会或进入劳动力市场的能力经常受限。旨在创造(特别是为城市青年和女性创造)体面就业机会的政策应该加强劳动生产率,改善工作条件并促进社会公平。
- 5. 从历史上来看,无论是受过教育的工人还是无技能工人,移民至阿拉伯国家、欧洲和世界其他地区都为家庭提供了安全阀。很多国家政府都允许或甚至鼓励其适龄工作人群到其他地方寻找就业机会。2008 年的全球金融危机使马格里布和马什雷克国家受到了严重影响,不仅限制了移民,还导致旅游和外国投资急剧减少。国际移民模式的紊乱产生了严重的地方经济和

社会影响。因此,制定更高效的移民流程,并为收容城市和原籍城市带来更多益处,对于平衡各地区的发展收益、使移民更快地融入城市发展至关重要。因此,应探索和改进创新办法,确保劳工移民的汇款用于在阿拉伯区域建设包容、可持续、有抵御灾害能力和安全的城市。

- 6. 若干国家常年的武装冲突、土地被占领和政治动乱使国内出现了数百万流离失所者,也促使难民在这骇人的人道主义环境下纷纷逃离国外。为流离失所人群建造可持续性住所并捍卫所有难民和国内流离失所人群的权利,对于加强抵御冲突引起的打击和压力的能力以及加快从中恢复至关重要。当稳定和安全得到可持续性恢复时,多方利益攸关方(包括各地方主管部门和流离失所人群自身)之间将需要找到新型援助和伙伴关系。由于寻求被占领地的和平和自由的行动还在继续,且消除战争、强占土地和常年冲突对人类的负面影响的解决方案正在制定中,需要重申对保护和人道主义援助原则的承诺,以在管理被迫移徙和冲突预防方面加强区域和全球团结。
- 7. 虽然该区域所有国家以城市为基础的工业和服务行业如今占国内生产总值的比例越来越高,过去的政策将经济活动集中在了少数几个占据了大部分国内市场的大型城市,导致各国领土内存在空间差异。试图克服这些差异的努力受到了阻碍,因为城市政府管理增长的能力、私营发展动态和地方主管部门可用的财政资源之间存在脱节。该区域经历冲突后处于稳定的国家政府应继续促进落后地区的城市经济增长,将其作为一种促进更加均衡的地域发展模式的手段。同时,各国政府应发挥城市的潜力来利用其规模经济和聚集经济效应,以加速国家经济增长并改善获得服务的机会,因为向集中在一起的大量城市居民提供此类服务比向分散的农村人口提供此类服务更便宜。要平衡城市发展收益并克服城镇内和城镇间的空间差异,就需要审议集中化的行政结构,以确保并促进实施灵活的城市方案,使多方利益攸关方(包括私营部门和民间社会)参与其中。
- 8. 大多数阿拉伯城市中的公共交通工具都有限;个人化的交通模式更常见。该区域只有少数几个城市着力于城市出行的投资,部分原因是可获得受到政府补贴的价格低廉的燃料,并且缺少资源将公共交通的范围扩大到郊区。实施连贯一致的都市计划将需要大量投资公共交通工具,从而加强人口流动,促进人们获得城市服务,增加可刺激经济发展的机会。积极制定综合政策时应确保空间规划流程与社会经济、文化和环境优先重点保持一致,从而有利于更公平的城市发展。一个认识到土地、食物、能源和水资源之间联系的连接性办法可促进在该区域实现更公平的城市发展。城市规划战略和政策也应旨在保护宝贵资源,保护环境敏感地区并提供足够的绿色空间。
- 9. 气候变化可能会加剧对稀缺水资源的竞争,并可能对现有的滨水协议构成挑战。食物价格、自来水和饮用水价格上涨将使城市贫民遭受苦难,并有可能导致社会动荡。从地下更深处抽水、处理和再利用废水以及将海水脱盐的能源需求将给国家能源系统施加更多压力。适应气候变化将需要更理性地使用水资源以促进水资源保护、更公平地分配水资源利用权利、减少对化石燃料的依赖、投资可再生能源,并加强区域内资源共享方面的合作。迫切需要通过在服务行业采用现代用水技术,并克服采用更广泛废水处理系统所面临的技术和财政壁垒,提高用水效率,改善城市管理。
- 10. 该区域很多国家正寻求结构化的权力下放,通过技术和管理能力建设提供支持,以提高其经济竞争力,促进领头行业的增长,并加强地方主管

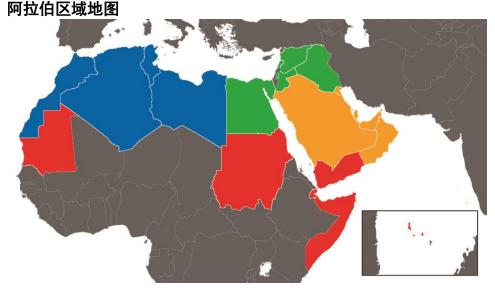
部门通过适应当地文化的参与性治理应对综合发展挑战的能力。为了应对这些挑战,成功实现发展职能的权力下放将需要加强各级治理机构的技术和财政能力,尤其是地方主管部门实施国家计划的技术和财政能力。为了在该区域推进权力下放,还需要协调一致地分配国家、省和地方政府的职责并将综合资本投资规划作为市政空间规划和财政管理的一个工具。

- 11. 当该区域的现有冲突结束时,必须认可难民自愿返回的权利和获得赔偿的权利,以及拥有适当住房、恢复土地和财产的权利,这可能需要新的体制机制或协调现有的治理和规划框架。还将需要找到财政和投资来源以应对重建冲突国家完全或部分受毁城镇的巨大挑战。
- 12. 针对城市规划和治理需要采取自下而上的协作办法,以应对并有效整合城市居民的愿望和需求。应改革排除性规划做法、规定和城市行政程序,使其满足公共利益,并符合更广泛的发展愿景。为提高公众参与,应加强下列人员的参与: 妇女、青年、残疾人士、老人和其他需求目前被地方主管部门和服务提供者忽视或照顾不周的人。
- 13. 加强对人类住区监测和管理的强化数据对于理解城市发展机会和挑战、设计适当的地方和中央政府应对措施以及采用加强包容性、公平、安全和可持续性的方法至关重要。区域政府间组织提供了一个独特的战略平台来发起改革,以便加强数据收集和分类,统一该区域的方法和政策方案。

一、导言

- 14. 根据人居三的筹备活动和准则,本报告讨论了城市化在阿拉伯区域发展中发挥的作用,涵盖了可获得性、社会包容性、气候变化和联合国核心价值。整个报告及其建议围绕以下主题展开:经济、社会公平、环境和治理。本报告各部分关注该区域城市化的具体推动因素及该区域各政府的相关政策应对措施。
- 15. 酌情根据以下次区域细分分析: **马什雷克**——埃及、伊拉克、约旦、黎巴嫩、巴勒斯坦、叙利亚; **马格里布**——阿尔及利亚、利比亚、摩洛哥、突尼斯; **海湾合作委员会(海合会)**——巴林、科威特、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国; **阿拉伯最不发达国家**——科摩罗(见图 1 中的方框)、吉布提、毛里塔尼亚、索马里、苏丹、也门。

图 1



- 16. 第二部分和第三部分审查了自人居二以来的城市化和发展趋势,着重介绍了该区域特有的城市化动态的影响。涉及的主要话题有:人口的年轻化、境外就业人员汇款在驱动城市扩张,尤其是非正规住区扩张方面的重要性;无数冲突对被迫在国内和境外流离失所的人产生的影响。
- 17. 第四部分记录了该区域成为主要城市经济基地的转变。这部分描述 了增长的变化动态和各国政府对在国家和地方层面平衡空间发展以及在综合 框架内管理增长的努力作出的回应。
- 18. 第五部分围绕城市化和社会公平,评估了该区域快速城市化对城市生活质量和公共空间可获得性、粮食安全、社会包容性、妇女发挥的作用、对残疾人士需求的关注的影响。虽然阿拉伯国家在实现包容性城市发展方面已取得一定进展,社会不公平继续促使城市空间碎化(2011 年的示威活动尤其揭示了这一点)。
- 19. 第六部分围绕气候变化对该区域可能产生的影响,描述了可能产生的次区域表现,评估了政府适应响应和向清洁能源的过渡。该章节还讨论了城市化对自然环境和人造环境的影响,包括人类健康和对水资源、废物管理以及基本城市服务日益增长的需求。
- 20. 第七部分分析了城市治理的变化以及权力下放政策在何种程度上已成为该区域快速城市化的有效应对措施。评估了某些国家的地方政府日益增长的作用,以确定阻碍将城市规划和管理能力下放到地方层面的体制、财政和人力资源限制。特别关注到民间社会越来越多地参与提供社会服务,以及民间社会在公共开放空间和环境事宜方面不断扩大的宣传作用。
- 21. 第八部分总结了本报告中讨论的主要问题,并提出区域性关键信息, 以为制定和实施《新城市议程》的全球进程提供参考。

二、城市化和发展

22. 阿拉伯国家已取得实现千年发展目标的重大进展。入学率的提高和 男女受教育人数均等方面的改善,以及城市人类健康和教育成果的改善使得 很多人摆脱了城市贫困。然而,在城市和农村住区之间以及城市地区内仍然 存在空间差异,在性别平等和可持续资源管理方面仍然存在次区域差异。此

- 外,如今阻碍人类发展取得进展的一个关键因素是该区域常年冲突导致人类 安全受到威胁。利用该区域资源,包括大量青年人口集聚所带来的机会,重 建和平和稳定是促进人类发展的一个先决条件。
- 23. 阿拉伯区域在城市化和发展方面的挑战及优先重点体现在最近通过的《2030年可持续发展议程》¹中。该议程包含 17个可持续发展目标,这些目标保持了千年发展目标的重点,即消除一切形式的贫困(联合国大会,2015)。可持续发展目标强调了发展问题的相互依赖,涵盖了未在千年发展目标中充分解决的话题,包括平等、治理和可持续性,并重点关注促进和平和包容性社会。《2030年议程》承认,虽然可持续发展目标是普遍的,但每个国家都有自己的具体情况、能力和政策:每个国家在设定目标、设计政策、监测并报告进展方面都有绝对的主导权。
- 24. 所有 17 项目标都与城市问题有关,而目标 11 尤其相关,主要关注"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",以及到 2030 年,"在所有国家加强包容和可持续的城市化,加强参与性、综合性、可持续的人类住区规划和管理能力"的需求。了解阿拉伯区域城市住区的动态是实现该目标的第一步。

三、城市化和人口状况

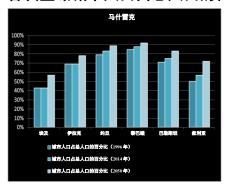
- 25. 自人居二以来,阿拉伯区域大多数国家的城市人口比例已出现显著上升。在这一以半干旱气候为主的区域,城镇地域扩张通常导致因城市化而失去宝贵的农业用地。
- 26. 虽然该区域的城市化水平相对较高,但不同次区域之间以及各国内部差异很大,这是由于空间发展政策、地理、植被、农业做法和文化传统不同,还由于近年来该区域的冲突和不安全性导致人口流动和集中。
- 27. 应对阿拉伯区域的城市发展挑战需要制定全面的国家发展战略,这些战略应承认在各种问题相互交织的这一区域,粮食生产、水资源消耗和能源之间存在千丝万缕的联系。此类战略还必须承认,农村地区无力充分应对发展挑战是城市增长的主要驱动力。为制定能够促进各专题领域和部门之间协同增效的韧性战略,国家政策既要解决农村发展问题,又要解决城市发展问题。
- 28. 由于居高不下的出生率、经济转型或环境变化,该区域许多国家的城市化持续快速发展(图 2)。1996年,海湾合作委员会国家已跻身全球城市化程度最高的国家之列。自 1990年代以来,由于大型城市发展项目使得对境外就业人员的需求增加,城市人口结构已然发生变化。在阿拉伯世界,那些城市化程度最低,且自 1996年以来城市人口比例仅略微增长的最不发达国家,现已开始快速城市化(但吉布提除外,该国的运作非常类似于一个城邦)。到 2050年,除科摩罗之外的所有阿拉伯国家都将有 50%或以上的人口居住在城市地区。这带来了巨大挑战,需要增长管理战略和适当政策,这些将在本报告中着重介绍。

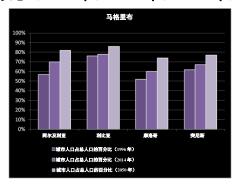
-

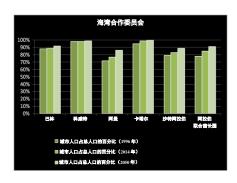
 $^{^{1}}$ A/RES/70/1.

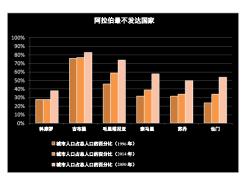
图 2

各次区域城市人口占总人口的百分比(1994年、2014年、2050年)









资料来源: 世界银行 1996 年数据, 2015a; 联合国经济和社会事务部(经社部) 2014 和 2050 年数据, 2014; 苏丹(含南苏丹) 1996 年数据。

29. 马什雷克古城延续了千年历史,彰显出其在次区域空间发展政策和城市结构方面的优先地位,这会推动主要省会城市持续增长。例如,安曼、巴格达、开罗和贝鲁特的城市人口分别占其国家总人口的 21%、27%、48%和 55%(世界银行,2015a)。开罗是阿拉伯区域最大的城市,并且拥有唯一的巨型城市区:开罗-亚历山大走廊。

30. 值得一提的是,由于不同国家对城市区域的定义不同,整个区域的城市数据尚未统一。大多数国家结合使用定量信息(如人口阈值)和定性信息(如一个城市在全国范围内的行政或经济重要性)。几十年来,许多阿拉伯国家的定量和定性标准已经发生改变。例如,毛里塔尼亚城市地区的人口阈值从 1988 年的 5 000 人及以上增长至 2000 年的 10 000 人及以上。其他定性标准的实例包括:阿尔及利亚非农业经济活动的主导地位;科摩罗各县的行政中心;苏丹具有行政和(或)商业重要性的地区。

表 1

国家人口统计数据中对"城市"的定义

定量标准	定性标准	定量和定性标准结合
巴林(居民人数 2 500 及以上);黎巴嫩(居民人数 5 000 及以上);卡塔尔(居民人数 5 000 及以上);沙特阿拉伯(居民人数 5 000 及以上);突尼斯(居民人数 5 000 及以上)。	吉布提(特定行政区首府和常驻 人口);埃及(特定省和边界 省;各省省会;行政区首府); 伊拉克(市);利比亚(的黎波 里、班加西及其他城市的城 区);也门(17省省会和其他城 镇);阿拉伯联合酋长国(九个城市或城镇)	阿尔及利亚、科摩罗、约旦、科威特、罗、约旦、科威特、摩洛哥、巴勒斯坦、阿曼、索马里、苏丹、叙利亚

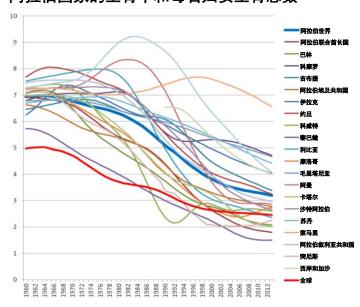
资料来源: 经社部, 2014。

31. 为了更好地进行比较和分析,需提高数据统一性,而这一问题不仅限于阿拉伯世界,也不仅限于城市人口统计领域。为了更准确地评估最弱势公民的需求,该区域各国不妨改进数据的收集和分解工作,这些数据包括教育、社会经济状况、种族、性别、宗教、国籍等方面的信息。实施统计改革的能力高度依赖于统计局的体制背景及其治理情况、分配到的资源以及是否具备称职员工。在冲突及后冲突背景下,统计机构履行职责以及得出可靠、透明数据的能力受到挑战。

A. 青年

32. 自 1970 年代以来,医疗保健大力发展(尤其对于母婴而言),粗 出生率提高。在许多阿拉伯国家,发展伴随着人口转变(导致死亡率降低),而生育率仍然保持高位,下降幅度较几十年前要小,在阿拉伯区域最不发达 国家尤其如此。这导致阿拉伯世界的人口结构非常年轻化,2011 年半数以 上人口年龄在 25 岁以下(西亚经社会,2011)。

图 3 **阿拉伯国家的生育率和每名妇女生育总数**



资料来源:世界银行数据,2015a。

- 33. 随着越来越多的年轻人涌入城市寻求教育和就业机会,为了有效利用青年人口这项资产,城市政策需解决受过高等教育却失业的城市青年人数不断增长这一挑战。在若干国家,由于青年数量剧增,加之消除贫穷的不懈斗争和持续武装冲突,这已成为一项重大挑战。城市地区的失业率通常较高,尤其对女性产生极大影响。文化传统、流动性受限以及其他因素进一步限制年轻女性毕业生的流动性,从而有损其进入劳动力市场的能力。
- 34. 阿拉伯区域目前的情形是,自 1995 年以来青年失业率持续下降,但 2010 年左右(正值动乱时期),这种情形开始恶化,目前尚未恢复。中产阶级的青年失业率更高,这表明通过教育习得的知识和技能与在区域及全球经济中不断变化的劳动力市场的需求不匹配。无法为青年创造机会可能危害城市安全和国家稳定,2011年的动乱及其余波正是如此。
- 35. 该区域许多国家已经不再将城市青年视作弱势群体或可能受排斥的 群体。这些国家已起草了独立的青年政策,并设立机构了解和满足青年需求,

特别是为受到 2011 年事件直接影响的国家制定教育、培训和就业政策提供信息。突尼斯 2015 年颁布的青年政策就是其中一例。约旦是该区域首个制定国家青年政策的国家(于 2005 年制定),现已认识到有必要在教育和培训系统与劳动力市场之间建立更密切的联系,还有必要了解城市青年的具体需求,从而使其成为国家政治、经济、社会和文化发展方面的切实行为体和参与者(约旦,2005 和 2014)。提高青年的就业能力也是摩洛哥的优先事项,确保教育战略和配套投资符合劳动力市场需求是伊拉克城市青年愿景的部分内容(伊拉克,2014)。

- 36. 在许多海湾合作委员会国家和最不发达国家,主要由国家部委和专门的中央政府机构了解和解决城市青年需求。沙特阿拉伯的青少年福利大会主席团等专门青年机构提供的服务,通常侧重于城镇青年的体育、社会和文化活动。以沙特阿拉伯第九个发展计划(2010-2014年)中所述的青年政策为例,该政策呼吁在沙特王国社会价值观的适当框架内,增加女性在体育方面的机会(沙特阿拉伯经济和规划部,2009)。然而,女性全面参与部分福利计划的能力仍然有限。
- 37. 阿拉伯世界青年群体的规模和特征不仅对国家经济政策产生重大影响,还对城市规划和治理产生重大影响,特别是在未来住房需求方面。作为城市的未来公民,青年有权利也有责任参与并推动《新城市议程》在阿拉伯世界的制定、执行和监测。青年尚未参与人居议程原则的实施,不过该区域近期发生的事件和内乱表明,人们已充分认识到青年参与政治的重要性。虽然只有埃及、约旦、突尼斯和也门设立了负责青年问题的立法委员会,但近年来民间社会已涌现出大量关注城市青年优先事项的组织。2009年,黎巴嫩和伊拉克成立了推动公民权和领导力的全国青年议会(西亚经社会,2011)。青年一代已证明了他们运用和利用信息通信技术的能力,这对创造更多机会参与并影响可持续城市发展相关政策极具潜力。
- 38. 此外,在一些国家,由于男性应征入伍或自愿加入民兵组织,长期冲突对于 18 至 30 岁年龄群(尤其是男性)产生的人口影响开始显现。伊拉克和叙利亚均已出现年龄/性别比例失衡的问题。青年由于暴力和战争而流离失所,不得不寻找按日计酬的临时工作养家糊口,约旦、黎巴嫩和伊拉克库尔德自治区的叙利亚难民正是如此。冲突和暴力已经对妇女和年轻女孩产生重大影响。叙利亚 18 岁以下女性难民的童婚数据从 2011 年的 12%(与叙利亚战前数据相当)上升至 2013 年的 25%。叙利亚很多家庭因为经济资源匮乏而又希望保护其年轻女性,往往承受了诸多压力,也因此产生了上述现象。这通常导致卫生和教育方面的成果不如人意,还导致妇女和儿童的权利受到侵犯(救助儿童会,2014)。

B. 冲突和被迫流离失所

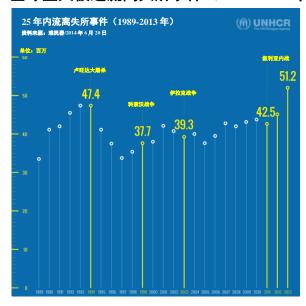
- 39. 自 1996 年人居二以来,阿拉伯区域已面临诸多冲突和后冲突情形。在 2009 至 2013 年这五年期间,22 个国家中有九个国家至少遭受过一次冲突,这导致法治削弱,服务供应运作能力下降,非正规住区和土地掠夺蔓延,犯罪率上升,安全程度下降(西亚经社会,2014)。
- 40. 到 2014 年底,流离失所的总人数创全球历史新高,5 990 万人被归为难民、境内流离失所者或寻求庇护者,这在很大程度上是由于阿拉伯区域的冲突所致(难民署,2015a)。过去几年里这一总人数不断增长,其中很大原因是叙利亚危机,索马里、苏丹和也门目前发生的冲突以及伊拉克和利

比亚持续不稳定也助长了这一现象。巴勒斯坦人构成世界上人数最多的难民人口。

41. 气候变化表现为旱季出现的频率上升,程度加重,也导致过去 20 年里人口流离失所,并持续成为推动许多国家的人口从农村移徙至城市的若干因素之一。目前,儿童和青年占阿拉伯区域流离失所人口的很大比例,其中许多人的生活条件威胁到了其享有安全、教育和获得医疗保健等对其发展至关重要的基本服务的权利。

图 4

全球重大被迫流离失所事件(1989-2013年)



资料来源: 难民署, 2014a。

42. 被迫流离失所对人类和环境构成了挑战。在某些国家,营地仍是确保(特别是国际难民)获得庇护的唯一在政治上可行的政策(难民署,2014c)。虽然营地在协调紧急情形下的服务供应方面具有一定优势,但阿拉伯世界的经验已经表明,在许多情况下,人口快速形成过度拥挤,会导致环境卫生问题、疾病爆发、洪水、火灾和不安全性,特别会影响到妇女和女孩(西亚经社会和国际移民组织,2015)。目前,大多数流离失所者居住在非营地的环境中,城市地区尤其如此。

C. 境内流离失所者

- 43. 到 2014 年底,叙利亚有 760 万境内流离失所者,多于其他任何国家。伊拉克和苏丹的境内流离失所人数之多分别位列全球第三和第四(分别超过 320 万和 310 万人)(难民署,2015a)。境内流离失所日益成为 21 世纪冲突的特征,因而需要制定新的任务和机构间框架(其中部分是在 1990年代和 2000年代制定的)。1998年提交联合国人权委员会的《关于境内流离失所问题的指导原则》承认境内流离失所者的权利。虽然部分人向营地或收容中心(通常由国际人道主义组织管理)寻求庇护,但越来越多的人在城市定居,因而更加难以将其与当地城市贫民区分开来(境内流离失所问题监测中心,2015)。
- 44. 2014 年 10 月, 叙利亚阿勒波省在所有省份中境内流离失所人数最 多(近 200 万)。首都大马士革收容了 40 万流离失所者(境内流离失所问

题监测中心,2014)。据估计,2015年6月伊拉克流离失所者总人数近400万,其中许多逃往城市中心,例如巴格达或库尔德斯坦地区的埃尔比勒。在安巴尔省,大多数流离失所者留在原籍省内,并已逃往费卢杰和拉马迪这两座该国增长最快的城市中心(Serageldin等人,2014)。

- 45. 除马什雷克出现大量流离失所者以外,利比亚、苏丹和也门的内战也多次迫使数百万人流离失所。2015年初,由于达尔富尔的长期冲突、从南苏丹蔓延的暴乱以及自然灾害,苏丹的流离失所人数上升至 310 万。2011年利比亚冲突造成约 50 万人流离失所,2014年暴乱蔓延至城市营地住区,又有50万人流离失所(西亚经社会和国际移民组织,2015)。
- 46. 该区域的流离失所者倾向于集中在城市地区,寻求城市能够提供的安全和经济方面的机遇。据估计,2008年苏丹喀土穆城市人口中有 18%至 23%为流离失所者,不包括营地居住者(Jacobsen,2008)。据难民署称,也门大多数流离失所者并非居住在营地,而是出租房或非正规住房,这加剧了住房不足、基本城市服务获取以及可持续发展模式等方面的问题(难民署,2015)。
- 47. 在长期冲突多次造成人们流离失所的情况下,流离失所者的需求变得复杂并且对收容社区造成长期影响。这对地方主管部门造成了压力,只能由人道主义行为体提供基本城市服务;其中包括由宗教组织和私营实体提供的卫生和教育服务以及废物收集服务(人居署,2014a)。大量流离失所者的出现推高了住房成本,因此住房首选包括与亲友同住或向收容家庭租住。随着家庭储蓄耗尽,许多家庭的居住条件持续恶化,迫使全家人共住一套住房或居住在设施不完善的房屋或临时住所中。
- 48. 针对境内流离失所者的解决方案与难民不同,因为前者虽流离失所但仍是所在国家的公民。部分国家已实行管理境内流离失所问题的政策。伊拉克 2008 年制定了关于流离失所的国家政策,增加了土地保有权备选方案,从而帮助流离失所者获得土地并确保其适当住房权(伊拉克,2014)。也门是阿拉伯区域第二个实行此类政策的国家(2013年6月实行),其主要成果是建立法律框架推动优先发展融合、重新安置或返回方面的志愿服务。
- 49. 该区域流离失所人口的处境不断变化,与造成此类流离失所的各种冲突的发展变化息息相关。新的城市政策若未考虑到人道主义事务协调厅的《关于境内流离失所问题的指导原则》和机构间常设委员会的《境内流离失所者问题持久解决办法框架》,则可能会忽视或排斥流离失所者获取住房、服务和谋生手段的需求,并危害地方和区域稳定。如今,境内流离失所问题的持久解决办法主要归结于确保长期安全和安保并保护各项权利,例如返回的权利以及《皮涅伊罗原则》²所保障的归还土地或财产的权利。在确保境内流离失所者可持续获取土地和服务的持久解决办法中,地方和中央政府的能力和资源是关键组成部分。

D. 难民

50. 伊拉克、利比亚、索马里、苏丹、叙利亚和也门的冲突以及以色列对巴勒斯坦的占领导致了旷日持久的难民危机,影响波及全球。2014年,叙利亚成为全世界难民人数最多的原籍国。叙利亚难民主要在邻国的城市寻求安全、住所和服务,即土耳其(262万人)、黎巴嫩(107万人)和约旦

²联合国关于难民和流离失所者住房和财产归还原则。

- (63.5 万人) (难民署,2015b)。随着营地居住人口比例下降,收容城市面临着为涌入的难民提供住房、基本城市服务和就业岗位的挑战。
- 51. 截至 2014 年底,黎巴嫩和约旦位列全球前十大难民接收国,每 1 000 位居民收容的难民人数之高分别位列第一和第二(难民署, 2015a)。其他收容叙利亚难民的阿拉伯国家包括伊拉克和埃及,分别为 245 000 和 118 000 人(难民署,2015b)。与叙利亚突发的流离失所问题不同,巴勒斯坦是世界上难民危机持续时间最长的原籍国。1995 年,280 万流离失所的巴勒斯坦人在联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)登记,这一数字目前达到 510 万(难民署,1995;难民署,2015a)。自 20 世纪最后十年以来,重返巴勒斯坦城市的难民人数有所下降,这在很大程度上是由于占领、冲突、房屋拆迁和土地征收问题仍在持续(巴勒斯坦权力机构,2010)。以色列不承认巴勒斯坦难民有权重返故土,致使其仍保留难民身份,这一情形只有在冲突解决后才能得以解决。
- 52. 自 1995 年起,全球难民返回家园的人数达到历史新低,在 2014 年,仅有 100 000 名难民返回原籍国,其中近 11 000 人返回伊拉克,略超过 13 000 人返回苏丹(难民署,2015)。该区域的冲突不断变化,并已爆发了各种事件,这严重削弱了伊拉克和叙利亚难民重返家园的能力。过去四年间叙利亚难民人数的快速增长对地方和国际的庇护系统造成压力,由此,为难民家庭提供持久的住房解决方案变成一个日益漫长且往往颇为困难的过程,同时,长期的冲突促使许多叙利亚难民前往欧洲寻求更安全的环境和更好的生活条件。冲突的本质加剧了当前难民情况的棘手程度,因为叙利亚难民是否会自愿返回家园取决于这个饱受战火摧残的国家是否有能力恢复和平与安全。
- 国家和地方主管部门是处理难民群体的关键利益攸关方,在这些难 民当中,有越来越多的人(目前全球59%的难民和全球超过一半的境内流离 失所者)不再只是寻求暂时的避难所,而是正生活在城市中(Crawford 等人, 2015)。在约旦,约 85%的叙利亚难民正生活在非营地的环境中,主要在北 部的几个行政区。超过50%的难民定居在安曼和伊尔比德行政区,另外20% 则定居在马弗拉克和扎尔卡(约旦,2015)。叙利亚难民面临的其中一个主 要问题是,他们从事有限经济活动所能赚取的收入与生活成本(例如高昂的 粮食价格和不断上涨的租金)之间存在差距。发表于 2013 年 4 月的研究显 示,在马弗拉克,86%的叙利亚难民生活在平均租金为136约旦第纳尔 (190 美元)的房屋或公寓中,而他们的平均月收入为 140 约旦第纳尔 (195 美元), 几乎没有剩余的资源可购买其他生活必需品(儿基会,难民 署; REACH, 2013; CARE, 2013)。短期、无保障的租约加剧了难民家庭 的脆弱性。约旦的国家住房部门响应战略强调采取干预行动,通过与地方私 营部门建立合作伙伴关系,向约旦开发商和银行提供支持,帮助提高家庭信 贷能力,把未完工或危旧的房屋单元投放到市场上,从而增强城市住房部门 满足难民和当地人口基本需求的能力。
- 54. 叙利亚危机的迅速爆发和规模之大除了给住房部门带来压力,还使地方主管部门无法有效管理危机给城市地区带来的后果。人满为患、缺水以及自发随意的居住点分布情况均对人们的生活条件和环境带来负面影响。黎巴嫩政府估计,超过 100 万叙利亚难民正在 1 000 个城市中租赁住所或居住在非正规住区,约占当地收容社区人口的 25%。截至 2014 年底,估计 55%的难民居住在不合标准的住所或非正规住区(黎巴嫩和联合国,2014)。女户主家庭更有可能住在水资源不充足和环境卫生条件不佳的住房,并发现此

类家庭所付的租金明显比男户主家庭所付的租金低(世界粮食计划署,联合国儿童基金会和难民署,2014)。

- 55. 在约旦和黎巴嫩,由于难民愿意接受更低的薪酬、支付更高的租金,收容社区的城市贫民往往因此受到负面影响。另一方面,由于人们对工作岗位和租房有了新的需求,商家和业主从中受惠。这些危机所引发的日益扩大的收入差距可能会对城市的抵御灾害能力带来长久的影响,并影响收容社区承受冲击并在冲击后以可持续的方式恢复的能力。许多黎巴嫩收容城市的水、环境卫生和电力网络未能满足由于难民到来而引起的近郊非正规住区增长。但是,通过进行适当的管理,难民和流离失所人口给收容社区带来的技能可以成为促进发展的催化剂。德国和意大利等欧洲收容国家已开始制定和实施政策,在人口正在减少的地区提供负担得起的住房选择。
- 56. 由于流离失所人口数量持续上升,难民踏上越来越远的路途以寻求安全和重建生活的机会,因此需要制定新的跨国解决方案。叙利亚区域响应计划³所推动的区域合作已成为各国政府和人道主义部门必要的协调框架,以在叙利亚冲突期间提供援助并增强受影响地区的抵御灾害能力。也出现了新的援助和伙伴合作模式,例如现金补助计划以及旨在把收容社区本身的投入纳入其中的因地制宜的方法。2014 年区域响应计划率先通过体制能力建设纳入了向地方主管部门提供的支持(难民署,2014b)。此外,管控市级预算的国家主管部门应向各市提供与其面临的挑战相匹配的资金,并应明确政策指导,使各市能采取行动。
- 57. 人们继续在该区域寻求和平,阿拉伯国家也制定了针对战争和长期冲突所带来的负面人道影响的解决方案,因此需要就保护和人道主义援助原则重新作出承诺,以在管理被迫流离失所者方面增强区域和全球的凝聚力。人道主义部门在应急行动中与地方主管部门和收容社区的参与进行协调时,需要认真考虑到长期的流离失所和当前的难民情况给城市服务提供所带来的压力。于 2016 年 5 月在伊斯坦布尔举行的第一届世界人道主义峰会是一个有用的平台,在这里提出了与《新城市议程》相一致的可行解决方案和合作机制,该议程考虑了针对流离失所者的可持续解决方案。在因地制宜制定人道主义应急和准备行动以管理日益增长的城市难民危机方面,城市利益攸关方、处理城市事务的各部门、地方主管部门以及基于城市的民间社会组织将发挥关键作用。一份关于不断变化的阿拉伯区域的移徙、流离失所和发展情况的主要报告强调指出,最好让地方政府、民间社会和城市规划者来确定被迫移徙者和收容社区人口的需求和优先重点,从而量身定制符合当地情况的城市发展战略(西亚经社会和国际移民组织,2015)。

E. 城市移徙

58. 人们从农村移徙到城市是阿拉伯区域在 1970 至 2010 年间城市化实现四倍增长的重要推动力。《人居议程》提倡采取以下政策:通过在农村地区增加投资和扩展基础服务的覆盖范围,从根源上阻止人们从农村移徙到城市,从而减轻城市压力。虽然已实施了许多此类项目,但几乎没有项目对移徙造成影响。因此,数个国际组织正着重使移徙过程变得更有效率,让穷人能享受到城市地区的社会经济好处(联合国,2014)。越来越多人认识到需

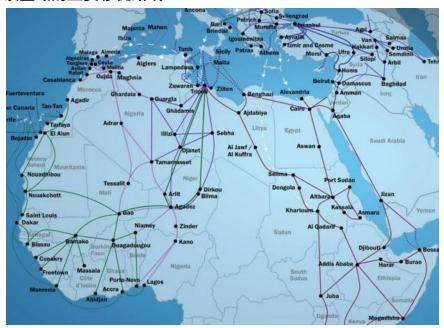
³第一项区域响应计划于2012年3月公布。

要推广农村发展政策,同时需要加强能最终引导人口向发展走廊上的战略节点和新增长集中点流动的城市和区域政策。

- 59. 在阿拉伯区域,人们从农村到城市的移徙受到一些促进和制约因素的影响。通过在基于城市的产业和部门进行投资而实现的经济发展及其所提供的生计机会吸引了农村移民,同时普遍的缺水和干旱以及农业现代化促使许多农村居民放弃基于农业的谋生方式。由于城市与农村之间的差距一直存在,寻求更多的工作机会、更好的服务和更高的生活质量的家庭和个人持续地流入各个次区域的大中型城市。
- 60. 马什雷克地区的国家是主要的移民原籍国,向海湾国家或其他国家输送掌握技能或没有技能的农村和城市工人。自 2011 年起爆发的事件以及因此被强迫流离失所的人口严重扰乱了该区域的移徙格局。在内战爆发之前,叙利亚主要是一个收容国,收容大量伊拉克和巴勒斯坦难民,以及来自阿拉伯国家的其他移民,他们占该国外国人的 86.5% (叙利亚总理办公室,2004)。
- 61. 在马格里布地区,如阿尔及利亚和利比亚等产油国的城市是埃及、黎巴嫩和其他区域移民的主要目的地,因为石油生产的利润创造了工作机会,吸引了移民。在利比亚,非洲移民几乎长期定居在该国,而这一现象的产生是由该国的泛非洲政策所促成的,这改变了许多城市的经济和社会结构。利比亚的战争逆转了移徙格局,移民逃离到邻国,跨越地中海前往意大利或重返家园。来自摩洛哥和突尼斯的移民则大多选择迁移至欧洲。2000年至2013年期间,全球范围内来自马格里布地区的移民数目从约360万人增长至550万人(经社部,2013)。
- 62. 在马格里布地区,对城市发展产生影响的最显著的移徙变化之一是撒哈拉以南非洲移民的流入,他们把摩洛哥的城市地区作为中转城市,然后(往往是非法地)移徙到欧洲。摩洛哥-西班牙走廊上的非正常移徙规模在2000年代末有所增长,西班牙主管部门加强了对陆路和海路的管控,这使得越来越多的撒哈拉以南非洲人定居在摩洛哥城市,其中许多人聚集在拉巴特。这使摩洛哥成为第一个出台移民政策的阿拉伯国家。该政策于2013年通过,包括某些类别移民的正规化(摩洛哥,摩洛哥侨民和移民事务部,2015)。一些机构也在努力减轻撒哈拉以南非洲移民被边缘化的程度,但是收容社区对移民的歧视和负面看法仍然是进一步融合的障碍。

图 5

该区域的主要移徙路线



资料来源:国际移民组织,2015a。

63. 海湾合作委员会国家是否有能力实现其大规模的城市发展项目,在很大程度上取决于外籍就业人员的情况。截至 2013 年,海湾国家收容了 240 万名埃及人,以及 50 万来自巴勒斯坦、约旦和叙利亚的工人。大多数低技能的外籍就业人员来自亚洲国家(主要是印度次大陆),他们通过名为"卡法拉"的保荐制度来到海湾国家。这些制度把为外籍就业人员提供住房和服务的法律责任加诸雇主身上,备受批评,因为这会使恶劣的生活和工作条件持续下去。然而,最近几年的一些改革已尝试给予这些工人更大的权利和福利。例如,巴林和阿拉伯联合酋长国分别于 2009 年和 2005 年颁布的法律已改善了这些国家外籍就业人员的劳动力流动性,而科威特则于 2015 年颁布法律保护家政工人的权利(Zahra,2015)。

64. 在较小的海湾国家中,非本国国民构成了总人口的绝大部分,如表 2 所示(欧洲大学研究所和海湾研究中心,2015)。过去二十年间,原籍国和收容国之间达成的双边协议数量有显著增长,尤其是与亚洲政府签订的旨在协调招聘、劳动力管理和保护临时外籍就业人员的权利的协议,以及主要处理遣返回国条件事宜的额外议定书。

表 2 **外籍就业人员以及与原籍国签订的双边协议**

国家	非本国国民占总人口比例 (最近一年的数据)	与之签订劳动力流动双边协议的原籍 国以及签订第一份协议的时间
巴林	52%	尼泊尔(2008年)
科威特	69%	埃及(1997年);菲律宾(1997年);印度(2007年)
阿曼	44%	印度(2008年)
卡塔尔	86%	摩洛哥(1981年); 突尼斯(1981年); 苏丹(1981年); 索马里 (1983年); 印度(1986年); 孟加

	非本国国民占总人口比例	与之签订劳动力流动双边协议的原籍
国家	(最近一年的数据)	国以及签订第一份协议的时间
		拉国(1988年);伊朗(1991年); 巴基斯坦(1992年);尼泊尔(2005年);中国(2008年);土耳其 (2009年);冈比亚(2010年);马 其顿(2014年)
沙特阿拉伯	33%	菲律宾(2013年);印度(2014年)
阿拉伯联合酋长国	89%	尼泊尔(2007年)

数据来源:欧洲大学研究所和海湾研究中心,2015。

- 65. 劳动力移徙政策对包容性城市的发展有重要影响,包容性城市确保所有人能获得体面的生活条件,并确保城市发展能增强社会凝聚力。大规模城市发展所需的劳动力也需要有国家和国际政策来有效管理劳动力流动,使其给收容国和原籍国带来最大的好处。
- 66. 2006 年,阿拉伯国家联盟通过了《阿拉伯国际移民问题宣言》,以促进流动性,确保阿拉伯国家和原籍国互惠互利,并促进阿拉伯发展和区域融合。《2013 年阿拉伯区域国际移民问题宣言》加强了协作方式来管理外籍就业人员,尤其是海湾国家的外籍就业人员。阿拉伯联合酋长国参与了一项试点项目,与选定的几个亚洲国家政府合作,提高临时工作签约程序的效率,并改善外籍就业人员的工作和生活条件。
- 67. 在索马里、苏丹和也门内战期间或之后的几个时间点,该区域最不发达国家的人口流动有所增加。苏丹的人口转移主要发生在从《全面和平协议》的签署到南苏丹分裂之间的时间段。独立前的一年,300 000 人从南苏丹移徙到苏丹(经社部,2013)。这些人口流动和大喀土穆地区以城市为主的现象导致了经济性移徙,人们流入大都市地区寻求工作机会、更好的城市服务和更高的生活质量。自 1990 年代中期起,该区域所有最不发达国家均为人口净迁出地,虽然在过去五年迁移到吉布提和索马里的人口有所增长。

F. 汇款

- 68. 约 9%的全球汇款流入阿拉伯国家,17%从海湾国家流向移民的原籍国(世界银行,2015)。埃及收到汇款的绝对值为该区域最高,在全球排名第六。大开罗地区和上埃及地区是汇款投资的中心,尤其是土地和住房投资,这些投资持续快速增值。关于汇款对国内生产总值的贡献率的最新数据是自 2013 年开始计算的,因此会受到 2011 年马什雷克地区国家骚乱的影响,从而有所扭曲。科摩罗是最为依赖汇款的国家,占其 2013 年国内生产总值近 20%。其他国家的汇款收入构成超过 5%的国内生产总值,包括黎巴嫩(17.7%)、约旦(10.8%)、也门(9.3%)、埃及(6.6%)和摩洛哥(6.6%)(世界银行,2015b)4。从阿拉伯国家流出的汇款绝大部分来自海湾国家,以沙特阿拉伯为首,其次是阿拉伯联合酋长国、卡塔尔和阿曼。
- 69. 汇款在阿拉伯国家的国内发展中发挥重要作用,往往超过官方发展援助的价值。它们是接收汇款家庭经济战略的主要组成部分,许多这些家庭

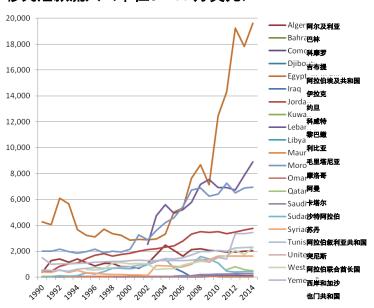
18

⁴目前无法获得巴林、利比亚、毛里塔尼亚、巴勒斯坦、叙利亚或阿拉伯联合酋长国这些国家 2013 年汇款占国内生产总值比例的数据。

依赖这些汇款来满足基本需求和积累资产。存款被投资用于购买土地、房屋 并对房屋进行逐步改善,还有资金则用于启动某种商业活动。

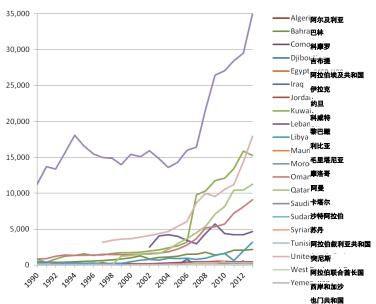
70. 在马什雷克地区,黎巴嫩散居国外者的数目估计至少为居民人口的四倍。他们的汇款主要流入各种企业、社会慈善组织和国际网络。政府与散居国外者的联系以及政府利用这些汇款的努力较为有限,并集中在不同领域的知识转让,例如通讯领域。也出现了一些区域举措,例如由阿拉伯国家联盟于 2010 年举办的第一届阿拉伯侨民会议。马格里布地区(尤其是摩洛哥和阿尔及利亚)普遍会组织同乡会,利用国际捐赠者的支助,把侨民与他们的原籍村连结在一起。

图 6 **移民汇款流入(单位:100万美元)**



资料来源:世界银行,2015b。没有关于阿拉伯联合酋长国和索马里的数据;2014年的数据是估值。

图 7 **移民汇款流出(单位: 100 万美元)**



资料来源:世界银行,2015b。没有关于索马里的数据。

71. 在原籍国,已设立了法律框架、各部门和中央政府机构来协调移民事务,并与散居国外者进行联系,以利用海外的投资和知识资本来实施国家和城市的发展项目。这一部门响应行动强调需要进一步把移民政策纳入国家发展政策中。在为海外移民设立法律权利和调动汇款用于城市资本投资方面,埃及、摩洛哥和突尼斯一直是领先者。于 2013 年成立的埃及万岁基金和同样于 2013 年成立的摩洛哥马格里布银行已各自向其国家的侨民创业项目提供财政支助,并展现出国家如何能够让生活在国外的国民参与进来,加强其与该区域之间的资金联系。

G. 土地和住房

72. 阿拉伯区域各国在土地保有权以及登记制度和土地所有权法律方面有相同的发展历史。自 1970 年代中期起,地价不断上升,地产迅速升值,这形成了如今细分的土地市场,并影响了城市政策的所有方面。虽然自1990 年代起政治和商业精英能够控制许多最有价值并处于重要战略地位的土地,但是通过高地价从正规土地市场中挤压出来的中等收入人群非正规建筑加剧了无规划城市化的蔓延。在例如埃及、约旦、摩洛哥、突尼斯和叙利亚等原籍国,无规划住区的资金来源往往是家庭汇款收入。正规和非正规住房市场中普遍存在投机行为,并由此促使该区域的许多城市向外扩张。

73. 在城市扩张方面,该区域的人均土地使用略超过全球平均水平的一半。1990年至 2015年间,土地使用增长了约四分之一,增速与其他区域类似,但是其基数较低。

表 3 1990 年、2000 年和 2015 年阿拉伯区域 10 个代表性城市各自的市区面积、人口 和人均用地

			市区面积(公顷) 人口					人均土地	消费(平)	方米)
国家	城市	1990	2000	2015	1990	2000	2015	1990	2000	2015
突尼斯	凯鲁万	1 247	1 997	2 215	80 704	106 546	139 345	155	188	159
埃及	亚历山大	11 486	19 930	31 732	2 662 238	3 079 302	4 499 301	43	65	71
伊拉克	巴格达	61 920	69 155	78 509	2 781 420	4 035 979	5 420 156	223	171	145
埃及	开罗	37 901	76 559	157 026	9 133 697	13 042 244	16 479 592	42	59	95
摩洛哥	马拉喀什	5 395	8 307	14 638	387 426	557 051	779 526	139	149	188
沙特阿拉伯	利雅得	44 892	68 794	137 684	2 159 252	3 389 053	5 974 561	208	203	230
也门	萨那	13 188	16 540	36 729	943 926	1 527 973	2 270 517	140	108	162
阿尔及利亚	泰贝萨	1 623	2 646	3 710	106 787	161 210	205 221	152	164	181

资料来源:人居署,2016b。

74. 除了城市扩张之外,该地区其中一个最关键的土地问题(往往关于有价值的农业用地)是不动产登记和土地所有权。该区域不动产交易登记的繁琐和昂贵程度在全球位列第二,仅次于撒哈拉以南非洲,平均需要 36 天,成本估计为不动产价值的 5.7%(世界银行,2009 和 2010)。除了额外需要处理复杂的传统初生物权和衍生物权问题以及找到这些权利的所有继承者和持有者之外,并不出乎意料的是,该区域所有国家大部分的不动产仍然未经登记。此外,涉及未经登记产权的连续性交易使得所有权情况变得不清晰。在后革命时期的突尼斯,土地不可再由于公共目的被征用,除非地方主管部

门和不动产的所有权利持有人都商定一个估价。这一程序成为了实施城市公 共项目的主要障碍,需要进行修改以促进有规划的城市扩张,从而推进可持 续城市发展。

- 75. 虽然各国均努力对其抵押市场进行改革,但是,银行不接受未经登记的土地作为抵押品,由此限制了希望建立资产的低收入家庭获得信贷的渠道,这为购置不动产筹资构成了一个主要障碍。小额信贷机构可能能够填补这一空白,但要采取这种方式,则需要获得比该区域目前现有的更强大的证据基础。
- 76. 在阿拉伯国家,提供住房和获得土地的方法在过去 20 年间发生了显著变化,在自 2011 年以来陷入骚乱和不稳定的国家中,这些方法也被干扰中断。鉴于该区域各国的人口年龄结构、家庭形成率以及持续的农村向城市迁徙,这些国家缺乏负担得起的住房,由此阻碍人们逐步享受到适当住房权。在密集的城市住区中,城市土地价格高、升值快、供应有限,这是阿拉伯国家各城市如今面临的众多城市发展挑战中最根本的挑战。由 17 个阿拉伯国家批准的 2008 年《阿拉伯人权宪章》中的第 31 条确保人们享有平等的所有权,但影响土地征用的传统障碍仍然存在。例如,妇女继承和拥有土地的情况估计从约旦的 30%到阿曼的不足 1%不等(联合国粮食及农业组织(粮农组织),2002)。
- 77. 由于土地细分法规、租赁法规、租客保护法律已过时,登记和授权程序漫长且过于复杂和昂贵,因此正规土地和住房市场受到制约。埃及通过把登记费从不动产价值的 12%降低到统一收费,改进了原本特别漫长且繁琐的土地登记程序(人居署,2012a)。该区域的大部分城市在土地管理方面引进了数字化记录、电子数据处理和信息管理系统,以减缓其中一些挑战所带来的冲击。
- 78. 最近爆发且一直持续的冲突对土地和不动产的正规登记产生了严重影响。黎巴嫩内战摧毁了不动产登记记录,因此不动产记录的电子化和更新成为该国经济和城市发展的优先重点(人居署,2012a)。冲突持续不断的各国的记录往往是过时或保存不善的,这种情况可能会由于这些冲突(尤其是自 2009 年以来的冲突)所引起的大规模流离失所而恶化。
- 79. 在局势稳定的国家和冲突后国家,政府正努力通过开辟新的发展领域和兴建可负担住房来赶上城市化潮流的步伐。高昂的城市地价意味着年轻家庭会由于价格原因无法进入许多住房市场,并被迫与其父母生活在一起,或生活在住房价格较低的拥挤的居民区。北非前 20%的收入人群在精英居民区或新郊区购置土地、别墅和高档公寓,从而促进了地价的快速上升。

插文 1: 新城镇的经验与挑战——埃及和摩洛哥

2000 年代期间,该区域出现了大量新城镇,它们由公共和准公共机构兴建,旨在减缓市中心的部分压力,并满足人们对住房日益增长的需求。但是这些城镇发展缓慢,例如,根据估算的目前大开罗地区人口数据,其目前人口仅为目标数量的 3%至 27%(Tadamun, 2015)。这些城镇的发展也正在改变城市土地的空间分布,并在新开发地区之内及其周边催生出快速升值的土地市场,如果随之而来的大型基础设施项目和服务提供与住房开发齐头并进以吸引居民,则尤其如此。在大开罗地区的城市拓展区、新开发地区和新城镇,地价每两到三年就翻一倍。通往这些地区的交通设施往往缺乏。

Al Omrane 公司在摩洛哥建立了四个新城镇,其建设阶段各不相同:马拉喀什附近的塔曼索特、拉巴特-塞拉附近的塔梅斯纳、卡萨布兰卡附近的萨赫勒-拉希阿塔以及丹吉尔附近

的查菲雷特(Al Omrane, 2013)。大开罗地区新城镇的发展速度越来越快。2001 年至2008年期间,平均增速为27.9%。大开罗地区当前的新城镇开发活动有超过50%在新开罗和十月六日城/谢赫扎耶特,后者是同样位于东西轴线的姐妹城市,这凸显了把新规划开发工作纳入到更宏大的区域走廊战略中的重要性(埃及实体规划总局,2012)。价格最高的土地和住房位于新开罗,是由埃及最大的私营房地产公司Orascom启动开发的。2004年至2005年期间,新开罗的地价从1000埃及磅/平方米增长至4000埃及磅/平方米,翻了两番(Serageldin等人,2010)。

- 80. 收入排在前 20%-40%的人群要求以低于市场的利率获取住房融资。这种优惠通常是保留给那些愿意或有能力在政府为其专拨的指定国有土地上自行建造和开发住房的合作社及其他群体的。实际上,一些家庭组建成合作社以获取土地,而不是为了住房融资,他们所得到的土地往往在合作社成员间进一步划分,但这是不符合传统合作社原则的。投资环境相对稳定的国家,如埃及和摩洛哥,吸引了私营投资者来开发负担得起的住房,按补贴价格给予其对国有土地的使用权。埃及政府部门公开出售新城镇的建筑地块,再将所得收益用于资助扩张这些新城镇的基础设施。另一方面,最不发达国家基本上没有能力建设所需数量的负担得起的住房,也没有能力创造有利于私营部门参与的各种条件。
- 81. 部分国家的城市状况(比如在战后的黎巴嫩)进一步分割了其土地和住房市场。法制、社会和文化环境推动着这种分化,而对于安全和改善服务供应的需求也推动着有能力和没能力负担门卫小区及其相应服务的群体之间的城市隔离。黎巴嫩的住房存量急剧地转变为门卫小区,此类社区占市场总量的比重从 2000 年的 1%上升至 2010 年的 10%(人居署,2012a)。

H. 非正规住区

82. 非正规住房部门一直都在填补私营部门所遗留的空位,主要集中于满足中等偏上收入群体对豪华住房的需求。由于低收入群体住房方案所提供的负担得起的住房数量不足,也导致了非正规住房的持续开发。该区域非正规住区的结构和位置呈现两种不同的模式:中部贫民区、危险和不安全的位置或无法获得基本服务的近郊地区,存在不合标准或临时性的结构;另一种是无规划的城市扩张,大多通过违反现行准则切分农业用地而来。后一种住区的特点是由水泥和砖块砌成的实心结构,其布局外廓受到农田形状的限制,居民期盼着地方主管部门将来能帮助维护基础设施。然而,此类住区的建筑密度经常给排污、排水、公共空间及公共交通等基本城市服务的供应带来困难,从而妨害了居民的适当住房权。埃及非正规住区发展基金 2009 年开展的一项调查反映了不安全地区与无规划地区之间的差别5,并发现非正规住区共占据了大开罗地区 65%的市区面积:其中不安全地区占 5%,无规划地区占 60%(Serageldin 等人,即将出版)。埃及和该区域其他国家描述贫民窟和非正规住区时所采用的术语分别与人居署的定义有着不同程度的一致性。6

⁵不安全地区指存在实质性或健康危害或被驱逐风险的地区,而无规划地区指未遵守规划和建筑法律的地区(Khalifa, 2011)。

⁶人居署把贫民窟定义为"在不同程度上显现以下特征(仅限住区的物理和法律特性,并不包括更为复杂的社会层面因素)的地区:安全用水不足、卫生设施和其他基础设施不足、住房结构质量差、人口过密以及居住权没有保障"。非正规住区的定义为:(一)包含多个居住单位的住宅区,居民对住宅建筑用地不具有任何法律权利,或系非法居住;(二)

- 83. 小型开发商、地产经纪商、律师和会计师在此类住区从事经营活动,当地的土地和产权交易大部分通过私人销售文件完成,而这些文件罕有经过登记的。土地购买和房屋建设还都采取非正规的融资机制。例如,在巴勒斯坦,估计逾80%的住房融资交易是现金形式的且未经上报,签订私人合同的情况除外(巴勒斯坦国,2014)。
- 84. 尽管已有可观的进步,阿拉伯区域贫民窟和非正规住区的泛滥仍然构成一项持续性挑战,并因高昂的土地价格、人口的流动和流离失所、有限的贷款渠道、繁琐的土地交易和保有权登记程序、土地开发公共管理方面的财政限制等而加剧。据联合国统计司的统计,2014年部分阿拉伯国家的贫民窟人口占城市总人口的8%-92%(见表 4)。

表 4 部分阿拉伯国家贫民窟人口占城市总人口的百分比(1990 年—2014 年)

国家	1990	1995	2000	2005	2007	2009	2014
科摩罗	65.4	65.4	68.9	68.9	68.9	68.9	69.6
埃及	50.2	39.2	28.1	17.1	14.4	13.1	10.6
伊拉克	16.9	16.9	16.9	52.8	52.8	52.8	47.2
约旦				15.8	17.7	19.6	12.9
黎巴嫩				53.1			
毛里塔尼亚							79.9
摩洛哥	37.4	35.2	24.2	13.1	13.1	13.1	13.1
沙特阿拉伯				18.0			
索马里				73.5	73.6	73.6	73.6
苏丹							91.6
叙利亚				10.5	22.5		19.3
突尼斯							8.0
也门				67.2	76.8		60.8

资料来源:联合国统计司,2015(包括所有可获得相关数据的阿拉伯国家)。

- 85. 最不发达的阿拉伯国家居住在贫民窟和非正规住区的城市人口比例最高,截至 2014 年也门的这一比例为 60.8%,科摩罗为 69.6%,索马里为73.6%,苏丹为 91.6%。毛里塔尼亚是除上述国家之外唯一一个有半数以上城市人口居住在贫民窟和非正规住区的国家(79.9%)(联合国统计司,2015)。不过,过去二十年来一些国家政府已着手应对这些持续性挑战,采取有针对性的政策、方案和实施机制,来改善低收入社区的城市环境和扩大开发负担得起的住房。大多数国家的城市政策和方案优先建设负担得起的住房,但在城市土地的可获得性和承付能力上,以及开放商和潜在购房者获取住房融资的途径方面,公私部门供应仍然面临挑战。
- 86. 叙利亚难民逃往约旦和黎巴嫩的局面造成对本已有限的负担得起的 住房的需求大幅增加。按照约旦的《叙利亚危机应对计划》,由于需要增加

无规划的住区和地区,住房未遵守现行规划和建筑规章(未经许可的住房)(人居署,2003)。

- 120 000 套住房来安置叙利亚难民,使得该国据报告每年平均短缺 3 400 套住房的情况更加恶化。地方社区背景下的援助侧重于在各个城市升级房屋单位、完成未完工的建筑工程、提供恶劣天气工具包和开展有条件的发放租房现金方案,这些城市包括伊尔比德、杰拉什、马夫拉克、扎尔卡、阿杰隆、拜勒加、安曼、塔菲拉、卡拉克和马德巴。叙利亚难民危机的冲击变成了约旦体制改革的催化剂,例如促成了对国家住房政策的审查和修订,以及住房和城市发展集团的复兴(约旦,2015)。
- 87. 在叙利亚,某些省在战争爆发以前就有大量人口居住在贫民窟和非正规住区:哈塞克省的这一人口比例为 85%,拉卡省为 74%,霍姆斯省为 59%。而在阿勒颇和大马士革这样的经济中心,居住在非正规住区的人口比例则较低(阿勒颇为 17%,大马士革为 15%)。就非正规住区占市区面积的比重而言,阿勒颇的非正规住区占城市总面积的 18%,主要集中于谢赫奈贾尔工业区附近的东北部(Ali,2005)。在所有自 2011 年起经受动乱的国家中,非正规住区面积都有所扩大,原因包括不堪重负的地方主管部门执行力下降,以及对城市项目的正规投资停滞不前。
- 88. 在埃及、约旦和巴勒斯坦,有专门的中央机构执行具体的城市政策来解决负担得起的住房供应问题。主要由捐助方供资的非盈利组织巴勒斯坦住房委员会从 1991 年成立以来,为西岸、加沙和东耶路撒冷房屋单位及公寓的改造、重建和供应做出了卓越贡献,于 2008 年获得迪拜国际最佳范例奖(巴勒斯坦国,2014)。
- 89. 2009 年成立的埃及非正规住区发展基金向地方政府提供贷款,以帮助非正规住区的升级改造获得融资。该基金就非正规住区开展调查,并对住区地址进行分类,在此基础上形成了一项清晰的行动计划,此项行动计划的实施影响了近百万城市居民。除了重组街区和原址升级,该基金还倡导在新城镇进行以重新安置为目的的土地分配和社会住房单位建设。在保持财政可持续性和制定一个用于复杂土地交易的可控法律框架方面,该基金依然面临着挑战。虽然政治不稳定性和安全隐忧因素妨碍了冲突局势下非正规住区问题的解决,但是伊拉克已开始制定政策,应对大城市中的挑战。
- 90. 在升级和提供负担得起的住房以及削减居住在贫民窟和非正规住区中城市人口的国家方案方面,摩洛哥和突尼斯两国的成效斐然。1995 年至2014 年期间,摩洛哥居住在贫民窟中的城市人口比例从 35%下降到 13%,这主要归功于该国有能力吸引私营部门的参与并且拓宽了低收入家庭获取贷款的渠道(联合国统计司,2015)。
- 91. 截至 2015 年初,摩洛哥利用其在应对快速城市化以及随之而来的非正规住区扩张方面所取得的经验,已通过主要由 Al Omrane 控股公司实施的"没有贫民窟的城市"国家方案,将 85 个目标城市中的 52 个转变为没有贫民窟的城市。成立于 2004 年的 Al Omrane 公司集从前分属三个不同政府机构(负责安置贫民窟居民的"国家消除不健康人居机构"、一家公共部门大型地产项目开发商——Attacharouk 公司、一家公共部门工程承包公司——国家设备和建筑公司)的功能于一身,以实施摩洛哥政府的国家住房和城市规划政策(人居署,2012a)。Al Omrane 公司的工作可分为四个主要类别:建造低成本的社会住房;安置贫民窟和棚房居民(实施"没有贫民窟的城市"方案);在该国南部开展住房建设;以及开发新城镇(Al Omrane,2015)。

插文 2: 突尼斯"城市修复和翻新机构"的贫民窟升级改造工作

2011 年以前,突尼斯的贫民窟升级改造工作已大获成功,在全国范围内消除了贫民窟。"城市修复和翻新机构"是该国历史最悠久的公共部门企业之一,其使命是通过改进而非安置工作来改善阿拉伯世界城市贫民的居住条件。该机构成立于 1981 年,与包括地方主管部门在内的其他公共部门机构协调合作,为住房建设和改善工程提供贷款,翻新老旧的居民区,使城市近郊的非正规住区正规化,并提供水、环境卫生及学校等基本服务。其资金来源于突尼斯的国家团结基金(约占 65%)、住房基金、国家政府以及私营部门(人居署,2012a)。

从 2002 年到 2009 年,该机构的城市项目总费用超过 7200 万美元,惠及 110 多万人口 (人居署,2012a)。2012 年,该机构发起一项新方案,要将 83 000 户家庭安置和整合到 73 个住宅区,使大约 430 000 名居民受益。最近,该机构集中精力通过服务供应项目和住房安置工作,将多个边缘化的居民区纳入城市规划,旨在减少城市中的不平等。受 2011 年动乱和民间骚动的余波影响,突尼斯各地及其他主要城市中的非正规住区蔓延发展,大大加重了该机构的任务量。

- 92. 2004年至 2011年期间,Al Omrane 公司提供了 1 138 627套住房。面向中高收入家庭的市场价住房的建造和销售为负担得起的住房提供了交叉补贴。2010年供应的 107 400套住房当中有 33 000套是低成本住房,37 200套是面向中等收入家庭的负担得起的住房,其余 37 200套是用于按市值销售的住房。据住房与城市政策部数据,截至 2015年中期有超过 200 000户家庭受益于该方案。除了衡量实质性工作的成功与否,该方案的内容还包括公民的高度参与和能满足不同住房需求(如单亲家庭,特别是离异或寡居妇女的需求)的安置备选方案。该方案有一项纵深发展的组成部分,拓展了服务获取途径,提供了一些社会保护,并开辟了在新住区附近参加创收活动的机遇,从而使最脆弱的贫民窟居民受惠。
- 93. 阿尔及利亚的"国家住房改善和发展机构"成立于 1991 年,致力于为工薪家庭建造负担得起的住房。2001 年该机构受命开展一项向低收入家庭提供租赁房屋的方案。该机构带头开展了阿尔及利亚的贫民窟升级改造活动,集中在五个省(奥兰、康斯坦丁、斯基克达、安纳巴和盖尔马)开展,惠及 55 000 人口(阿尔及利亚"国家住房改善和发展机构",2015)。2007年一项关于住房不安全和不足情况的全国性普查查明,存在 500 000 多套这样的住宅。目前主要通过建设新的公租房,同时升级和翻新已有住房来解决这一困境(阿尔及利亚,2014)。
- 94. 自 1970 和 1980 年代的旱灾以来,毛里塔尼亚资源匮乏,无法满足涌入其主要城市的大批生态移民的需求。由"人权、扶贫及融入专员办公室"实施的 Twizé方案把《人居议程》所提倡的若干方针作为优先事项,例如使土地保有权正规化,为住房融资提供小额信贷,以及帮助服务于社区成员的微型企业开展能力建设。然而,该方案未能实现财政上的可持续性,因此在世界银行停止供资后,由于各种材料和工程建设的成本高企,该方案也寿终正寝。尽管如此,该方案调动了公民的积极性,为众多行为体之间的伙伴关系结构提供了示范,并且在 2008 年终结工作之前建成了 6 500 套住房。
- 95. 该方案在削减马格里布无规划住区居住人口方面的成功主要应归因于交叉补贴。联合国各机构和发展社区所提供的技术援助和支持推动了对多方利益攸关方伙伴关系的采纳。对社会住房部门的援助使得私营部门能够在为中产阶级提供住房方面发挥更大的作用。而私营部门发挥更积极作用的领域仍然集中在面向高收入家庭的住房和商业地产的开发。

- 96. 海湾合作委员会国家中,只有一些门户城市存在贫民窟和非正规住区。吉达经历了快速的人口增长和空间扩张,伴随着负担得起的住房供应不足和发展规章的执行不力,导致到 2009 年该城市有 35%的居民生活在非正规住区。
- 97. 《2009 年吉达战略计划》致力于解决无规划住区问题,并认识到此类住区的社会意义及其给市政府带来的公共卫生和安全问题。2007 年开始形成制度响应,成立了一家公共部门企业——吉达发展与城市再生公司,并制定了"没有贫民窟的吉达"方案。该公司的任务包括清除贫民窟,开发可持续的住房解决方案,建立公私伙伴关系和制定特殊用途工具,以构建和管理可持续的住房解决方案(吉达发展与城市再生公司,2015)。为服务于2029 年预计将达到 570 万之巨的人口,该《战略计划》要求建成 950 500 套住房,其中 685 000 套是中低收入人群负担得起的住房,以便减少非正规城市化和危险住房的情况(人居署,2012a)。
- 98. 阿拉伯半岛的城市国家面临着各种城市发展挑战,以及外来劳动力涌入所引发的低成本住房短缺和居住条件恶劣的问题。然而,科威特却成功地使其租赁市场多样化发展,满足了那些不能合法拥有住房的外籍工人的需求。
- 99. 该区域最不发达国家的非正规住区特点是土地行政管理能力有限,对领土发展和人类福祉或福利产生诸多影响。这些国家有为数不多的城市采取了帮助非正规住区或前境内流离失所者营地的居民正规化、改善住房或为其供应适当住房的方法,喀土穆就是其中之一。"达尔萨拉姆理念"是一项试图扭转 1970 和 1980 年代贫民窟根除活动负面结果的场地和服务计划,该计划保障了 250 000 多户家庭的住房权,已在喀土穆全市被推广实施(人居署,2012)。不过,这一进程加剧了喀土穆市内及周边汹涌的移民潮,导致了城市近郊的扩张。
- 100. 世界银行已建议也门对其贫民窟住区进行原址升级改造,而不要采取成本更高的安置方案,即便这两种方案的实施都受到保有权问题的约束。在也门,90%的土地所有权为非正规的或缺乏任何法律认可的保有权(Dabbas 和 Burns,2011)。当前的冲突使情况更加恶化。该区域的最不发达国家和其他一些阿拉伯国家复杂的土地授权和登记流程混合了传统的制度与现代的登记法律,如果要使该区域的住房战略能有效地为其人口提供适当住房并实现《2025 年全球住房战略》所设定的目标,那么就需要改革这种流程(人居署,2012b)。

I. 政策考虑

- 鉴于阿拉伯区域的人口结构年轻化,城市政策必须承认并支持青年作为 发展合作伙伴,并将青年的考虑因素纳入地方、国家和区域发展框架。 应优先营造有利于下述事项的环境:创造体面且高产的就业机会、提供 适当且负担得起的住房以及获取城市服务的公平机会。
- 区域和国家的经济增长管理战略,以及尤其突出的国家城市化政策,应 明确解决适当住房的获取途径、非正规住区的正规化、贫民窟的升级改 造和基础设施的改善、基本的城市服务,以及体面且高产的就业机会的 获取途径等问题。

- 为避免城市隔离、排外和边缘化,该区域的战略的发展方向应当是以公平的方式对待流离失所者,以减少他们与收容社区之间的歧视和敌意。 住房和招聘方案应互惠互利,旨在利用流离失所人口所带来的各种机遇和附加值。各国政府、人道主义组织和联合国各机构都在努力应对流离失所问题的后果,所采取的办法不限于临时庇护营地等解决方案,与此同时,为确保人道主义响应行动能与地方的城市发展目标和联合国的标准相配合,并确保给予这些人口的机遇和这些人口所带来的机遇都得到利用,机构间和多方利益攸关方之间的协调将会十分必要。
- 应当探索创新的政策和方案,以便在难民能够返回其祖国之前提供援助。 最终应当实现的是通过包容性的地方经济发展举措和创造就业机会,将 难民的技能和生产能力与收容国家的正规经济部门联系起来,以提高生 产效率并消除那些违反人权的用工做法,包括使用童工。这些创新的政 策和措施应当以改善难民和收容国公民的生计和生活为目标。
- 如果要为那些受到战争、占领、内乱和自然灾害影响的人群提供适当住房、基本城市服务和生计机会,那么城市中心的和解与重建将是需要优先发展的重点。
- 对土地授权和登记机制的改革应当解决碎片化、不受管制的城市化问题, 以促进形成紧凑、包容的城市,防止无规划城市住区进一步侵占宝贵的 农业用地,同时认识到粮食、能源和水资源之间难解难分的关联。
- 必须改进对住房和城市化分类数据的收集和管理,作为监测在实现可持续发展目标和实施《新城市议程》方面进展的工作的一部分。
- 针对城市环境的连接办法可能是比较有效的处理城乡关系的方法,因为一个地区的政策和投资情况可能会直接影响到另一个地区。对跨部门跨规模管理和治理的整合工作有助于利益攸关方摒弃各自为政的传统政策制定和决策方式,并产生一种方法,通过同时解决人类发展和城市发展的挑战,借助各个专题领域的协同增效,既能折衷妥协又能建设整体的发展复原力。
- 区域平台和区域机制对于协调和监测阿拉伯区域住房及可持续城市化战略的实施情况至关重要。在该区域形成包容性城市发展政策的过程中,各区域组织机构能发挥重大作用。在此方面,阿拉伯住房和城市发展问题部长级论坛机制极为关键,应当努力在区域和国家层面加强该机制,以便在可持续发展目标和《新城市议程》范畴内,监测阿拉伯区域住房和可持续城市发展的优先事项。

四、城市化与经济

101. 在阿拉伯世界的非石油生产国,其国家财富主要在城市中创造产生。城市提供各种就业机会,吸引着年轻人、农村移民,就海湾合作委员会成员国而言,还吸引着来自其他阿拉伯国家的熟练工人以及世界其他国家、主要是东南亚的非熟练外籍工人。各阿拉伯国家政府都认识到城市的重要性:城市是创新的实验室,也是吸引投资的磁石,还是就业机会的源泉。在城市中,各种创造新生产形式和新伙伴关系的机会通过规模经济、聚集经济和熟练工人的集中,可以刺激经济的增长和发展。城市已成为经济发展的主要引擎和

削减贫困人口比例的关键所在。近年来,城市还变成了难民和境内流离失所者逃避冲突的主要目的地。

102. 大部分国家政府已采取一致行动,把发掘城市的经济潜力作为国家空间战略的组成部分。它们已认识到有必要通过发展二线城市、建立新城镇和实现有规划的城市延伸,包括建立新的发展走廊,来缓解大都市的拥挤状况。阿拉伯国家认识到,为减少区域和城市中的不平等现象并发掘作为国民经济组成部分的城市的经济潜力,制定多样化的国家发展政策非常重要。这包括推动二线城市、新城镇和发展走廊的经济发展,从而增强一线城市与二线城市之间、城乡之间以及领土毗邻区之间的联系。

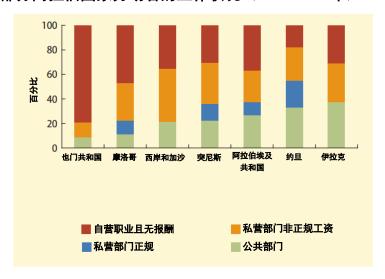
103. 虽然阿拉伯国家近年来的经济增速几乎超过全球平均水平,但由于第二次海湾战争的爆发(2003 年),最近发生在利比亚、叙利亚和也门的内部动乱、长期占领和冲突,以及该区域日益加剧的政治不稳定性,该区域各国的经济增长情况差异显著。然而,尽管武装冲突和内乱频繁发生,但该区域大多数国家自新千年以来都取得了很大的经济成果。2000 年以来,除伊拉克、利比亚、叙利亚和也门这些人均国民生产总值受武装冲突影响而有所下降的国家以外,马格里布和马什雷克地区的所有国家的国民生产总值都出现了稳步增长,其中吉布提、约旦、摩洛哥和苏丹的增长幅度最大。海湾合作委员会成员国中,除阿拉伯联合酋长国之外的所有国家都实现了令人瞩目的增长,其中卡塔尔和科威特的增长率最高:分别为531%和321%(世界银行,2015a)。

104. 该区域非石油生产国的国民生产总值增长速度一直较慢,过去十年 都徘徊在 2%左右,而且据世界银行估计,其国民生产总值增长主要是由人 口和经济结构变化所驱动的。虽然劳动年龄人口占总人口的比例升高在过去 二十年里贡献了人均国民生产总值总额的 50%, 但失业率仍然居高不下(世 界银行,2015a)。城市中的非正规经济将许多刚进入劳动力市场的人口, 特别是妇女,吸纳到那些生产效率低下、逃避劳动法监管的小型经济活动中。 例如,在大开罗地区,非正规经济估计吸纳了一半以上的城市劳动力 (Serageldin 等人,即将出版)。在摩洛哥,高层规划理事会 2007 年的一项 调查发现,69.8%的非正规经济活动是在城市地区开展的(摩洛哥,2014)。 经济发展与合作组织(经合组织)汇编的数据表明,从 2000 年至 2007 年, 黎巴嫩、巴勒斯坦和叙利亚的非正规经济活动就业率分别占其非农业经济部 门就业率的 43.5%、43.4%和 30.7%。同一时期,阿尔及利亚、埃及和突尼 斯这些北非国家的非正规经济活动(不含农业)估计平均占其国民生产总值 的 25% (经合组织, 2009)。就业的增长集中在初创企业和微型企业(许多 国家中大部分此类企业都是非正规的),这些企业的雇员不足五人,往往是 无报酬的家庭成员。例如,此类企业在 1996 年至 2010 年间为突尼斯创造了 9%的就业机会,2005年至2010年间为黎巴嫩创造了77%的就业机会(世界 银行, 2015a)。

105. 这导致许多阿拉伯国家没有能力为其人口中的几大群体提供就业机会,尤其是受过教育的年轻人和妇女。如何扭转年轻的大学毕业生所拥有的教育资质与当前经济中所存在机遇之间的不匹配现象,已成为大部分国家的一项战略目标,因为大众需求提出了对就业机会、一份生活工资以及抑制粮食、能源和住房的高价格等要求。

106. 为国内市场提供产品的地方生产商和企业依旧面临着公共部门对供应链上关键环节的控制,以及官僚规章的繁文缛节,这些因素严重阻碍了那些想要创业的小企业家。2014 年,世界银行估计突尼斯在管制框架方面的合规成本相当于地方企业收益的 13%,而投资激励措施的成本占国民生产总值的 2%。⁷不算纺织品和服装的话,马格里布和马什雷克地区的国家中大部分制造业的主要构成就是对进口中间产品的装配,这些中间产品大多来自欧洲合作伙伴,包括高科技产品的零件和地方制药公司所许可生产药品的配料。

图 8 部分阿拉伯国家劳动者的工作状况(2005-2010年)



资料来源:世界银行,2013a。

107. 以往的经济政策也促进了包括批发分销在内的工业活动在大型城市的集中,大城市占据了国内市场的主体部分,这一点对于那些为国内市场生产产品的公司而言是一个关键考虑事项,这些政策还促使工业活动集中在有着众多出口商品生产企业的门户城市,从而加深了区域间和城市间的不平等情况。由于各国继续重视吸引外国直接投资,使得首都城市、沿海区域(如突尼斯的沿海)和港口城市的主导经济地位更加稳固,如埃及的亚历山大、塞德港和苏伊士,摩洛哥的卡萨布兰卡,阿勒颇(叙利亚内战前是该国主要经济中心)以及沙特阿拉伯的吉达。

108. 尽管农业目前在科摩罗、苏丹、叙利亚、摩洛哥和埃及仍然是国民生产总值的重要贡献部门,分别占国民生产总值的 36%、33%、 18%(2007年)、15%和 14%,但是这一部门在所有的阿拉伯经济体中都在逐渐衰落,而城市工业和服务业部门占国民生产总值的比重正在日益上升。服务业仍然是马格里布和马什雷克地区经济的主要驱动力(分别占其国民生产总值的 50%和 60%),与此同时,海湾合作委员会成员国的城市就业机会大部分是由服务业部门提供的(世界银行,2015a)。

109. 即使海湾合作委员会成员国继续通过开采石油资源来推动经济发展,一些国家已经启动了通过发展知识经济令其经济基础多样化的新战略。以沙特阿拉伯为例,其非石油制造部门占国民生产总值的份额从 2005 年到 2009年的 12.7%上涨到 2014年的 14%。在阿尔及利亚、摩洛哥和突尼斯,经济

⁷世界银行, "未完成的革命", 《发展政策回顾》, 2014年5月。

多样化政策强化了制造业的发展,制造业当前占其国民生产总值的 25%以上。部分国家的现代卫生服务业增长情况也有助于其经济的多样化(世界银行,2015a)。

插文 3: 小型和微型企业

阿尔及利亚政府积极推动城市微型企业的发展,估计微型企业在 2010 年至 2013 年间为其工业、旅游业和手工业创造了超过 530 000 个工作岗位。该方案一直强调中小型企业的发展,并将其作为给年轻人、尤其是中学和大学毕业生创造就业机会的政策的一部分。

埃及的一个国家机构——社会发展基金为主要城市小型和微型企业的创立提供了技术和资金支持。该基金在世界银行和双边捐助方的资助下开展的活动已成为大开罗地区及其他主要城市中重大城市复兴行动的必要组成部分。

受埃及模式的启发,成立于 1997 年的也门社会发展基金开展了贫困社区和地方伙伴的能力建设活动,以实施旨在削减贫困的发展项目。截至 2012 年,其各项帮助社区、小型和微型企业、地方主管部门开展能力建设的方案以及一项劳动密集型的工程方案已覆盖了 3 700 个城市社区(Al-Iryani 等人,2015)。

在欧洲联盟及其他捐助方的支助下,约旦政府正致力于实施一项加强小额信贷部门的国家 战略,并进行改革以提高小型和微型企业的竞争力。在阿拉伯经济和社会发展基金与世界 银行的支助下,约旦政府还制定了一项方案,使得地方银行能够以具有竞争力的利率向中 小型企业提供小额信贷。

- 110. 该区域各国都强调有必要创造就业机会,尤其是为刚进入劳动力市场的年轻人创造机会。最主要的经济驱动因素一直是建造业和服务业部门, 其次是贡献越来越多城市就业机会的小型和微型企业。
- 111. 在苏丹,国家政府作为最大的土地所有者,在推动城市工业区发展和向从事家庭经济活动的"生产家庭"提供小额信贷方面发挥了积极的作用。在巴勒斯坦,新创造的就业机会基本局限于建造业和服务业中的非技术工作岗位。
- 112. 摩洛哥和沙特阿拉伯的国家发展政策中都高度整合了关于城市经济的内容。在摩洛哥,城市环境的升级从 2005 年起一直是其国家发展政策的必要组成部分。加强包括城市间交通在内的基础设施并实现基础设施现代化,改善信息和通信技术的获取途径,为估计 150 万小型和微型企业(其中有69.8%是在城市地区)提供贷款,这些都是该国将小型和微型企业纳入正规经济部门的工作的一部分。"国家人力发展倡议"资助了城市地区的 6 000多项创收活动,以增加商业和服务业部门的就业机会;该倡议还为遗产保护活动和手工艺品提供支持。
- 113. 2009 年,沙特部长理事会通过了一项雄心勃勃的就业战略,以促进国家经济的多元化发展,调节结构性失衡,并提高在新兴经济部门工作的沙特国民的生产力。这项战略的关键内容是将城市经济纳入国家发展政策。沙特阿拉伯连续制定的五年发展计划用于管理宏观和部门目标,目前该计划包括一项国家空间战略,明确了国家、地区和地方增长中心将经济发展纳入城市空间规划的政策。
- 114. 在约旦和黎巴嫩(以及内战前的叙利亚),经济多元化发展政策强调通过发展知识经济、信息和通信技术及商业服务,促进制造业的发展,并推动经济基础走向多元化。如表 5 所示,在这些国家,工业活动对国内生产总值的贡献提高到了近 30%,但在埃及仍保持在 15% 左右。

表 5 2010-2014 年工业和服务业创造的附加值(占国内生产总值的百分比)

	阿尔及利亚	利比亚	摩洛哥	毛里塔尼亚	突尼斯 [°]	
工业	47.1	-	23.4	40.9	31.1	
服务业	42.9	-	55.9	37.8	60.8	
	埃及	伊拉克	约旦	黎巴嫩	巴勒斯坦	叙利亚 ^a
工业	14.5	-	30.0	24.8	24.1	37.9
服务业	45.6	-	66.4	69.7	69.3	38.3
	巴林 ^b	科威特 ^c	阿曼	卡塔尔	沙特阿拉伯	阿联酋 ^c
工业	45.7	61.0	68.6	-	56.9	54,9
服务业	53.3	38.5	30.1	-	41.1	44.2
	科摩罗	吉布提 ^d	苏丹	也门		
工业	11.8	16.4	20.4	48.99 ^d		
服务业	52.6	80.1	50.4	40.46 ^d		

a 2000

资料来源:世界银行,2015a。

- 115. 经济活动、就业机会和财富日益集中到一个或多个主要城市。在埃及,大开罗地区拥有全国 51%的城市人口、近三分之一的国民生产总值、25%的就业劳动力、以及 40%的工业设施(GOPP 和世界银行,2014)。在苏丹,城市工业和服务业分别贡献了国内生产总值的 33.6%和 39%; 2008年,苏丹75%的制造业企业和 85%的服务业企业位于该国的经济中心——喀土穆(世界银行,2009b)。突尼斯 59%的人口居住在大突尼斯地区。在约旦,安曼的城市人口比例从 1990年的 25%上升到了 2014年的 42%。
- 116. 海湾合作委员会成员国地处沙漠环境,这意味着这些国家的人口几乎全部生活在城市地区。沙特阿拉伯的城市化率为83%,而且38%的城市人口居住在最大的两个城市——利雅得和吉达。黎巴嫩44%的人口居住在大贝鲁特地区。摩洛哥城市在2010年贡献了国内生产总值的75%,城市人口占全国总人口的比例在2014年达到了58%。
- 117. 这一区域的许多国家政府正在寻求通过建设周边工业区、新城镇和发展走廊,将现有的增长节点与落后地区连接起来,让落后地区的人口获得更多的就业机会和服务,促进落后地区的经济发展,缩小区域发展差距,从而促进经济发展实现空间均衡,缓解数量有限的几个城市群所承受的发展压力。

^b 1995

c 2010

^d 2005

表 6 1990 年和 2014 年城市人口(单位:百万)

	阿尔及利亚	利比亚	摩洛哥	毛里塔尼亚	突尼斯	
1990年	13.5	4.0	14.0	.4	4.7	
2014年	27.3	4.9	20.2	2.4	7.3	
主要城市人口 占比	13%	25%	18%	56%	59%	
	埃及	伊拉克	约旦	黎巴嫩	巴勒斯坦	叙利亚
1990年	26.7	12.0	3.8	2.2	1.5	6.2
2014年	38.6	24.1	5.5	3.9	3.5	12.6
主要城市人口 占比	48%	41%	42%	44%	-	12%
	巴林	科威特	阿曼	卡塔尔	沙特阿拉伯	阿联酋
1990年	4	2.1	1.2	.4	12.4	1.8
2014年	8	3.3	2.4	1.6	28.9	9.1
主要城市人口 占比	无资料	无资料	无资料	无资料	38% ^a	无资料
	科摩罗	吉布提	索马里	苏丹	也门	
1990年	.1	.4	1.9	7.2	2.6	
2014年	.2	.7	4.3	13.2	9.7	
主要城市人口 占比	无资料	无资料	无资料	25%	20% ^b	

a 利雅得和吉达

资料来源:世界银行,2015a。

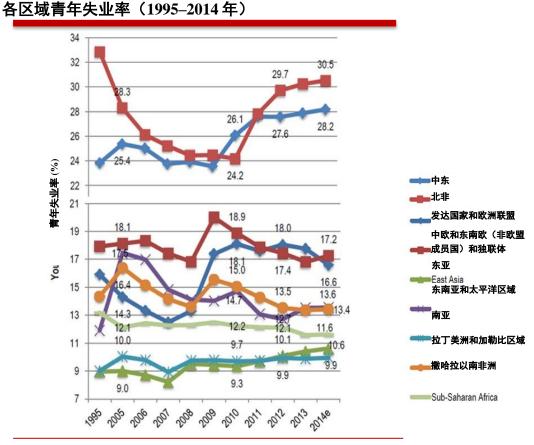
- 118. 例如,最近通过的《埃及 2052 年愿景》将埃及的七个发展区域合并为四个经济集群,以便平衡该国各区域的发展水平,缓解埃及的两大经济引擎(大开罗地区和亚历山大地区)所面临的发展压力。重点关注苏伊士运河经济区的发展以平衡大开罗地区的优势地位的做法,利用了苏伊士运河作为国际交通干线所发挥的重要作用,而且受益于两大门户城市(塞得港和苏伊士)的区域地位。这一雄心勃勃的项目需要近 30 年时间,才能充分释放预测的发展潜力。
- 119. 在摩洛哥,全国 80%的经济活动位于三大城市——卡萨布兰卡、拉巴特-塞拉和丹吉尔;摩洛哥政府的"2012年城市政策参考框架"正积极推动在选定的发展走廊建设新城镇,从而进一步实现城市空间均衡。
- 120. 海湾合作委员会成员国和欧洲联盟的外籍就业人员发出的汇款是影响该区域城市化的重要因素。海湾合作委员会成员国是全球汇款输出最多的地区之一,因为包括无技能劳工在内的大量外籍就业人员在这些国家工作;而通过正式或非正式渠道汇入境内的汇款在国内生产总值中占有重要比例,在埃及(全球第六大汇款接收国)尤其如此,在约旦、黎巴嫩、摩洛哥、突尼斯也是如此。埃及的汇款金额从 1995 年的 43 亿美元上升到了 2014 年的 196 亿美元,摩洛哥的汇款金额从 1995 年的 20 亿美元提高到了 2010 年的 54 亿美元,而约旦的汇款金额从 1995 年的 4.99 亿美元上升到 2010 年的 35

^b 2005 年数据

亿美元。大部分汇款用于住房投资,因而促进了城市房地产市场的发展,包括非正规住房的开发。

121. 为了实现经济增长向二级城市的转移,沙特阿拉伯正在完善阿西尔、哈伊勒、胡富夫、麦地那、塔布克和塔伊夫的基础设施。此外,该国也在投资建设新城镇。麦地那知识经济城(2016-18 年建成)将依托一系列商业和文化综合设施,专注于发展商业领域的专门知识。位于吉达和吉赞经济城北部的阿卜杜拉国王经济城将于 2020 年建成,将重点关注重工业、生物技术和药品行业。位于哈伊勒的阿卜杜拉阿齐兹本穆赛义德王子经济城将成为交通和物流中心。所有这些新城计划于 2016 年建成。在塔布克和东部省份兴建另外两座经济城的计划目前正在制定阶段。挑战在于如何对失业青年进行教育和培训,让他们有能力在以私营部门主导的高度竞争性市场就业。

图 9

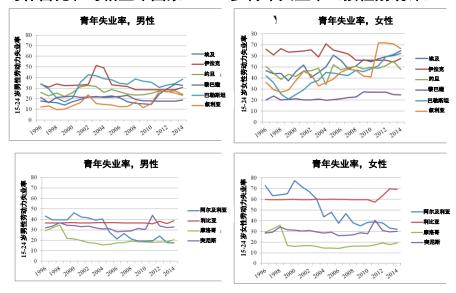


资料来源:国际劳工组织,2015年。

122. 国际劳工组织模型显示,2014年马格里布和马什雷克国家的青年失业率高于世界上其他任何区域。阿拉伯国家的城市化让人们更容易获得医疗服务和教育机会,年轻人的受教育程度也急剧上升。阿拉伯区域在过去20年面临的主要问题之一是如何为新生劳动力创造工作岗位。所有国家都面临的挑战在于如何为全球最大的青年群体之一提供就业机会。

图 10

马什雷克和马格里布国家 15-24 岁青年失业率(按性别统计)

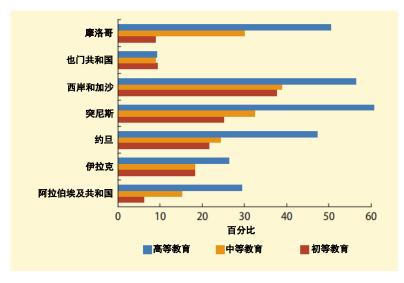


a 2010

资料来源:世界银行,2015a。

图 11

2005-2010 年部分阿拉伯国家 15-24 岁人群失业率(按受教育程度统计)



资料来源:世界银行,2013a。

123. 阿尔及利亚、摩洛哥和突尼斯的高等教育青年失业率在 18%和 32% 之间,而约旦和埃及分别为 34%和近 40%。受教育程度与就业之间日益增强的负相关关系尤其令新生青年劳动力感到苦恼。这一情况表明,需要进一步提高新兴经济部门对特定技能的需求(例如信息技术)与当地大学所能提供的培训之间的匹配度。例如,尽管埃及拥有阿拉伯世界最出色的高等教育系统,但仍有 44.6%的 30 岁以下大学毕业生处于失业状态,而埃及 30 岁以下人口和所有大学毕业生的总体失业率分别为 35.6%和 31%(世界银行,2015a)。

124. 在大部分国家,向教育系统投入大量经费显著提高了人口的受教育程度,但是年轻人(特别是年轻女性)发现在国内或国外找到与自身的教育资历匹配的工作越来越困难。在阿尔及利亚,女性是各项社会方案的主要受

益人,包括国家微型贷款管理局发放的用于开展经济活动的小额无息贷款(女性占受益人的 61.3%)、以及面向首次求职者的毕业生融入方案(1999至 2013年间,参加该方案的求职者中有 66.6%为女性)(阿尔及利亚,2014)。

125. 尽管受教育年轻人失业并非新现象,全球经济变动、技术创新,以及针对入境欧洲联盟、北美和海湾合作委员会成员国日益增加的限制这三方面逐步累积的影响,导致教育系统提供的技能与当地劳动力市场所需的技能之间的不匹配日益凸显。

126. 一些国家开始在改善经济发展战略与教育系统产出之间的协调方面取得重大进展。在摩洛哥,15-34 岁年龄段人口占全国人口的比例超过三分之一,该年龄段的失业率几乎是全国人口失业率的两倍。摩洛哥政府在面向年轻人的三项方案的实施过程中发挥了积极作用: Idmaj 方案为年轻毕业生提供实习机会,从而帮助他们找到与自身技能匹配的工作; Taehil 方案为他们提供补充性技能,以便满足劳动力市场的需求; Moukawalati 方案则为年轻创业者设立新企业提供协助。2006 至 2014 年间,超过 416 000 名劳动力市场中的求职者参与了 Idmaj 方案,而 Moukawalati 方案为 31 400 名创业者提供了协助,这些创业者设立了约 5 650 家小型企业,创造了 15 708 个工作岗位。安曼、贝鲁特、开罗等都市区的创业文化是阿拉伯世界的一大新兴趋势,创造了为年轻创业者和创新人士提供支持的环境。

127. 尽管仍旧处于较低水平,女性的劳动参与率已显著提高,但女性的就业状况与日益提高的受教育程度之间却越来越不匹配。埃及受过高等教育的女性的失业率为 42%,而男性为 39%;在摩洛哥,33%受过高等教育的女性处于失业状态,而男性的这一比例为 16%。

政策考虑

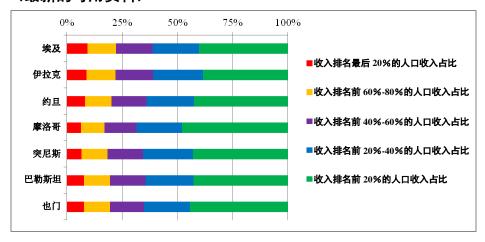
- 促进国家发展政策的制定实现多元化,以解决区域和城市发展差距问题, 运用城市作为国家经济组成部分的经济潜力。促进广泛而包容的经济增长,以应对城市人口的快速增长,特别是充分利用受教育程度日益提高的年轻人口所具备的潜力。
- 促进二级城市、新城镇和发展走廊的经济发展,以进一步平衡国家和区域层面的发展水平,将经济惠益扩大至当前主要城市中心以外的地区。加强主要城市和二级城市之间以及城市内部的连通性。促进高效可持续的交通网络和城市出行网络的建设。
- 资助并管理为现有人口提供支持和推动未来城市增长所需的基础设施和 基本城市服务。
- 解决阿拉伯区域严峻的青年失业问题,同时考虑到需要将教育和职业培训系统与生产性就业机会匹配起来。优先增加女性的就业机会,以便实现阿拉伯区域的性别平等。
- 促进创新方法的制定,以充分利用汇款,加强汇款在促进阿拉伯区域包容、可持续、具有抵御灾害能力且安全的城市化建设中发挥的作用。
- 确认力图加强城市经济的改造进程,以此为契机,建设更具包容性、抵御力、安全性、可持续性的城市。

在短期内,在现有城市促进并加强负担得起的城市住房的建设,解决急剧上升的土地价格和高昂租金等问题,这些问题逼迫年轻家庭退出住房市场,迫使他们与亲属一同居住,或是居住在非正规住房或住房价格较低但更拥挤的居民区。

五、 城市化与社会平等

128. 2014 年阿拉伯可持续发展高级别论坛认识到,许多阿拉伯国家在寻求实现千年发展目标的过程中忽视了平等和社会保护问题。2010 年和 2013 年阿拉伯国家关于千年发展目标的报告中的调查结果显示,过去 20 年来不平等状况几乎没有改变,基尼系数在 1990 年代为 34.3,在 2000 年代为 34.7。约旦和毛里塔尼亚在减少收入不平等状况上取得了进展,而阿拉伯最不发达国家的平均收入也有所提高(联合国及阿拉伯国家联盟,2013)。社会和经济不平等现象在阿拉伯区域的城市中非常明显,城市人口不同群体间的差距日益扩大,减少了平等获得住房、基本服务以及创收就业的机会。

图 12 选定阿拉伯国家的各五分位数人口收入或消费占总人口收入或消费的比例 (最新的可用资料)



资料来源:世界银行,2016年

129. 阿拉伯国家在实现有关减少赤贫的千年发展目标上取得了一定的进展。然而,自 2010 年及其后发生的多次冲突以来,其他贫困程度的情况有所增加(西亚经社会,2014)。根据国家贫困线,1990 年的贫困发生率为平均 22.7%,而在 2012 年上升至 23.4%(联合国及阿拉伯国家联盟,2013)。因此,社会保护政策,尤其是引入旨在减少贫困和不平等的社会保障最低标准,是该区域在执行《新城市议程》时应该考虑的一个关键组成部分。

130. 近年来动乱在该区域部分国家蔓延,表明社会排斥会造成政治动荡。安全因素作为一个优先标准决定了位置选择,而城市中的空间隔离和社会同质化现象日益升级。碎片化发展的城市沦为一个个除了交通连接之外没有什么关联的经济、种族和宗教飞地,将对冲突后的重建构成一大挑战。在复杂的城市环境中,各个弱势群体因其物质、经济和社会状况的不同而有所差异,尽管遭遇多重剥夺的往往都是贫民。例如,城市贫民往往居住在不适合发展的地方,因而更容易受到气候冲击和压力的影响。

- 131. 中产阶级在城市社会结构中发挥着联结上层和下层群体的关键作用。 界定中产阶级的一个关键因素是拥有生产性资产,包括土地和财产。中产阶级的空间位置、住房条件、获取工作和服务的渠道以及工作方式影响着较贫困人口的愿望,因此有助于定义社会包容和排斥的条件。阿拉伯世界及全球中产阶级的发展是熟练劳工、消费阶级和企业家团体的一个关键来源,为经济增长和发展提供了重要支持。但是要实现这种发展,就离不开在劳动力大军中完全包容女性,让女性充分参与进来,而这一点正如本报告前文所指出,严重受到社会、文化、经济和政治因素的限制。
- 132. 在原籍国,尤其是在马什雷克,由正式及非正式侨汇推动的城市化在高家庭组建率和普遍住房短缺的支撑下持续发展,使得土地价值猛涨,超出了许多中产阶级能够负担的水平。非正规住区的蔓延及随之而来的密集化发展加快并加剧了阶级分化。避免流离失所并且就地重划街区这样的城市升级自 1980 年代中期以来就已成为标准公共干预手段。这种做法提升了贫民的资产价值,尽管从长远来看,在项目完成五年多后,私营房地产市场活动所引发的人口流动已经导致更加贫困的人口流离失所(Serageldin,2015)。
- 133. 这些动态使得人们产生疑问,公共改善项目是否可以促使低收入、情况恶劣的地区实现社会平衡。土地和住房可负担性是适当住房权利的一部分,政府已经尝试通过提高土地和住房可负担性来增强包容性,但是由于缺乏可负担的公共交通,排斥和物理隔离仍在持续。为公共承办项目设置土地价格上限的做法只在城市边缘地区实行,而这些孤立的项目收容的都是贫民和由于遭遇灾难或强行驱逐而失去住房的人。居住者如果得不到一定程度的土地使用权保障,即在法律保护下不会受到强行驱逐、骚扰和其他威胁,那么其住房情况是不适当的(人权高专办和联合国人居署,2009)。对城市土地支出的补贴促进了高端郊区分区的开发,自 2010 年来这些地区发展成为门卫小区,妨害了激励物质性和社会性聚合项目的初始目的。
- 134. 如今,城市的社会多样性越来越丰富而空间越来越支离破碎。在一些阿拉伯国家中,分区的经济包容性日益增强,但各个居民区在社会、种族和宗教上却日趋同质化。外籍就业人员的住房隔离也继续存在类似的趋势。群体之间的差异以及日渐加剧的空间隔离造成了容易产生冲突的环境,所带来的威胁必将促使城市发展转向更具包容性和社会更平等的模式。
- 135. 阿拉伯区域文化遗产丰富,拥有教科文组织世界遗产考古学遗址及历史城市居民区,还有作为阿拉伯人民集体记忆与身份的一部分的各种仪式和习俗。尽管许多历史居民区都已经衰败,居住者由低收入家庭构成,但是埃及、摩洛哥、叙利亚和突尼斯的一些历史居民区得到了恢复和保护。在伊拉克和叙利亚,一些历史居民区在最近的内战中部分被毁,一些重要的遗址和博物馆因饱受劫掠、非法挖掘及故意损害而被毁。目前亟需阻止这种持续的掠夺情况。受到影响的国家应该立即采取措施,这是冲突后行动计划的一部分。
- 136. 这些历史街区不仅是当地人日常生活的一部分,也是吸引游客的重要经济资产,而旅游业正是该区域经济的一个重要组成部分,也是非石油生产国外汇的一大来源。对共享文化遗产的认识在增强社会聚合方面也起到关键作用。为理解城市住区的历史和身份,从而在新城市发展时期为后代维系社会结构,对有形和非物质文化遗产的认识和保护至关重要。

A. 粮食安全和社会保护

137. 社会援助计划的实质是对容易受到贫困影响或生活在贫困中的人口进行非分摊式转让,为应对诸如 2007 年全球粮食危机和该区域始于 2011 年的政治危机等,阿拉伯区域已扩大实施该计划。确实,阿拉伯区域关于"千年发展目标"的报告强调该区域需要逐步累进的、负担得起的和包容的社会保护最低标准,这是迈向有效保护贫民和弱势群体的一个关键步骤。该区域许多社会保护制度效率低下,其原因可归咎于缺乏关于贫民和弱势群体的最新可靠数据,并且没有涵盖目标问题。最贫困的五分之一人口中平均有 16%没有得到任何社会援助。该区域城市地区正在实行的社会保护手段包括粮食和燃料补贴、现金转让、食品代金券、学校供餐、公共工程,其中多数都有多层次的目标并有望取得发展成果。社会保护也可以采取社会保险制度的形式,尽管该区域的几份国家报告强调了此类制度对职业女性和弱势群体有不均等的好处。通过信仰组织的管理,天课这种非正式实践也有助于社会保护的再分配(Devereux,2015)。

138. 与粮食相关的安全网在这一高度依赖粮食进口的区域尤为重要。展望 2030 年,城市地区的城市化和人口增长将是粮食不安全的一个关键驱动因素,将改变人们的消费和获取模式并且增加城市需求(世界粮食计划署和海外发展研究所,2015)。粮食自给自足在缺水的阿拉伯区域是一个不太可能实现的目标,而粮食补贴在大多数国家的社会制度和减贫制度中都占有主要地位。然而,最近几年的许多报告都将补贴视作一种昂贵又低效的为贫困家庭提供粮食安全和社会保护的方式。此外,自 2011 年来该区域的不稳定局势主要出现在城市,其原因可以归咎于不断上涨的粮食价格及随之而来的粮食不安全,而这反过来又助长了内乱。大规模流离失所和迁徙,以及越来越容易受到气候相关冲击的影响,将加剧该区域的粮食不安全。由于缺乏规划和复原力措施,对进口的依赖性可能还会提高。

B. 城市中的公共空间

139. 尽管公共空间有着重要的社会功能,但相比其他国家和诸如住房和基础设施等其他城市空间元素,阿拉伯区域城镇中的公共空间却很少受到地方主管部门和中央政府的关注。生活方式不相容是空间隔离的一大驱动因素,而行为不相容是社会信任日渐匮乏的一个关键因素。这造成了那些对特定用户群体进入有费用或规则限制的半私有空间的复兴。半私有空间曾经局限于种族/宗教集会场所及精英俱乐部,现在已经扩展至购物中心和娱乐场所,近期的这种发展趋势特别令人不安。

140. 露天市场、专门的购物街道和市场、海滨市场、公共公园以及海滩仍然是不同社会群体和收入阶层能够汇聚相处的空间。公共空间具有重要的社会功能,但是阿拉伯城市的公共空间往往数量有限(Serageldin,2015)。获取儿童及青年友好型空间对于儿童和青年的福祉和发展至关重要。供他们行使游戏权的安全空间在阿拉伯城市中尤其缺乏。8由于执行力匮乏和人口流离失所,2011年开始的动荡导致公共空间和绿地被侵犯的情况更加恶化。必须采取一切措施改善并保护公共空间和绿地。

-

⁸ 根据《儿童权利公约》(1989)第 31 条, "缔约国确认儿童有权享有休息和闲暇,参与游戏和娱乐活动的权利。"(人权高专办,1989)。

- 141. 马什雷克的公共开放空间和绿地还因快速城市化以及造成众多阿拉伯城市环境干旱的水资源短缺问题而受到限制。此外,这些空间往往集中在城市中心以及比较富有的居民区,导致人们不能平等地使用这些空间。马什雷克许多历史中心和阿拉伯人聚居区的复原工程为公共空间和绿地带来了大量投资。例如,拉巴特的居民人均享有 20 平方米的公共绿地空间。2014 年,拉巴特市长筹措了近 3200 万迪拉姆(约 320 万美元)投资于绿地项目(El Aissi,2014)。凭借阿拉伯湾国家的资源,斥巨资开发强调包容和无障碍设计的公共空间成为了可能。
- 142. 另一方面,在大开罗区域的城市化地区,居民人均享有约 3 平方米的开放绿地,位居世界最低水平(GOPP, 2012)。世界卫生组织建议城市提供的绿地面积最低应为 9 平方米/人。因此,迫切需要在十分密集的城市结构中增添新的开放空间以保证宜居,尤其是在过度拥挤的非正规住区,这些住区里的公共流通空间往往缺乏景观、疏于维护,还充满威胁。埃及各部委、各省及大多数民间社会组织一致认同对开放空间的需求,并已在政策中纳入相关内容以改善居住环境。在吉萨省,仍然有一些公园和土地可供利用,但它们属于农业部的管辖范围,而农业部需要同省级部门合作以改善急需复原的现有公共园林,并且建造新的公共园林。
- 143. 未尽其用的闲置土地为阿拉伯城市增加开放空间提供了重要机会,能够改善城市宜居性并进一步提高社会凝聚力。在 2000 年代中期至末期,贝鲁特市购买了位于拥挤居民区的地块以及一些开放的闲置土地,目的是在 2007 年已有的 23 个公园的基础上,再新建 33 个公园。贝鲁特人口密度大,内战爆发以后的建设工程由私营开发商开展,这导致绿地面积有限,养护不足,据报道居民享有的人均绿地面积为 0.8 平方米(今日新闻,2007)。
- 144. 约旦政府通过了一个城市绿化的国家项目。"绿色安曼 2020 倡议"于 2014 年启动,旨在恢复现有的并营建新的开放空间。据大安曼市称,该市拥有 145 个公园,绿地占其大都市区面积的 2.5%。
- 145. 尽管阿尔及利亚在提供体面住房方面取得了显著进展,但其目前的国家土地规划方案仍认为改善居住环境和保护公共空间是根除社会不平等的必要措施,并将之作为优先事项(阿尔及利亚,2014)。阿尔及利亚首都阿尔及尔的居民人均绿地面积达6平方米(艾因泰穆尚特省,日期不详)。
- 146. 复原或新建海湾城市的公共绿地是改善宜居性的国家政策的一部分。沙特阿拉伯许多城市(例如利雅得)的开放空间有所减少,人均绿地面积从1950年的78平方米减少到1999年的16平方米(人居署,2012a)。吉达的城市居民人均绿地面积为2平方米,促使《吉达战略计划》纳入了增加开放公共空间的内容。沙特阿拉伯国家政府增加耕地面积的工作主要集中于农村地区,旨在缓解恶劣的气候条件,尤其是考虑到当前的气候变化预测(沙特阿拉伯,2014)。卡塔尔政府的环境管理战略促使其城市地区(例如多哈)转向扩大绿地面积,以便在快速建设的背景下,应对该国的可持续性挑战。政府建设绿色多哈的主要方法是打造绿树成排的走廊,而不是大型开放公园(卡塔尔发展规划总秘书处,2011)。迪拜和阿布扎比的建设热潮也未能给公共绿地留出多少发展空间,2015年公共绿地仅占迪拜城市地区面积的2%(世界城市文化论坛,2016)。根据阿布扎比的2030年愿景,该市寻求在全球互联互通战略下,通过鼓励步行的交通引导式开发,创建生机勃勃的公共空间。

147. 喀土穆州结构计划(2008-2033 年)的提案包括在该州农村森林地区建设大型区域公园,将废弃火车站改造成公园并升级喀土穆城市地区的恩图曼市场和阿尔拉法市场。这些提案是有用且有效的手段,能够保护开放空间,并通过规划间隙区域和主要道路(包括尼罗河滨海路)的景观,补充城市绿地建设方面的努力。吉布提城市计划的审查工作也考虑到公共空间的建设,以改善城市服务的获取途径。

图 13

喀土穆州结构计划中的城市绿化干预



资料来源:喀土穆州规划和实体发展部,2009年

C. 城市发展中的女性

148. 对女性的包容和赋权对于加强性别平等这一关键人权原则至关重要。一些处于政治和经济过渡期的国家在不断提高公民活动和政治活动中女性参与度方面取得了一些进展。在那些从近期的动荡和相关的经济衰退中恢复过来的阿拉伯国家中,赋权工作侧重于扩大女性在城市生活所有领域中发挥的作用。在整个区域内,限制女性在社会、经济和政治领域参与范围的社会文化传统发生了显著变化。

149. 在马什雷克国家,女性自 1960 年代以来逐步获得了政治权利,担任部级职位,当选议会议员、国家理事会成员和委员会的委员,但是她们在司法机构中的席位仍然有限。目前的叙利亚冲突已经对战区的女性和青年以及国内流离失所者和难民当中的女性和青年产生了不利影响,而根据难民署各项公约,他们的权利需要得到恢复和维护。尽管战争和持续冲突的影响严重阻碍了女性接受教育和参与经济和政治生活,而且文化和社会挑战持续存在,但是伊拉克女性在城市经济活动中的参与度略有提高(伊拉克,2014)。

D. 社会和经济包容

150. 有 17 个阿拉伯国家批准了《消除对妇女一切形式歧视公约》;自 1996 年人居二以来,过半数的国家已经签署该《公约》,尽管其与家庭法或伊斯兰教法的兼容性存疑。文化规范、通行的习惯法、复杂的土地登记以及信息的匮乏常常使女性难以行使她们对土地的相关权利。阿拉伯区域的一

些国家仍然保留着限制女性出行及其在家庭中自主权的法律。在一些国家,申请护照、出国旅行、出门工作以及决定结婚都可能需要男性的许可(世界银行,2013b)。

- 151. 公共领域中性暴力、性骚扰和性恐吓的威胁影响了女性对社会空间的使用。尽管不能广泛获得数据,一些研究已经凸显了问题的严重性。例如,调查中超过99.3%的埃及女孩和妇女报告称曾经遭受某种形式的性骚扰。根据同一研究,82.6%的受访者在街上感到不安全;涉及公共交通的安全性问题时,这一比例上升到了86.5%(妇女署,2013)。为解决这一问题,出现了一些民间社会牵头的举措,例如埃及的HarassMap(主要在开罗-亚历山大超级城市区域使用)将发生的性骚扰和性侵犯案件在地图上标示出来,为所有人提供安全的空间。包括立法者、警察和宗教领袖在内的各利益相关方领导者都有必要支持和承诺减少性骚扰(妇女署,2013)。
- 152. 进入公共空间可加强女性对公共生活的参与,但这一点常常受制于有限的活动自由。在整个阿拉伯区域,社会和文化规范限制了出行,造成了家庭护理的负担,而职业隔离和个人偏好则限制了女性在公共生活中的参与度。该区域的一些国家仍然存在职业隔离现象,要么指定女性仅能在某些工作场所工作,要么限制女性从事某些被认为危险、有害、存在不良道德影响或有损其名誉的职业。埃及、科威特、摩洛哥、沙特阿拉伯、叙利亚、阿拉伯联合酋长国和也门都对可能造成"不良道德影响"或影响女性社会地位的工作施加了限制(世界银行,2013b)。此外,许多工作场所仍然实行性别隔离,包括在沙特阿拉伯开展的若干大型项目中,将要建立的工业中心也设置了仅限女性进入的工作场所。
- 153. 女性不得在城市地区自由活动也是阿拉伯区域普遍面临的重大问题。沙特阿拉伯的社会规范禁止女性开车。埃及和阿拉伯联合酋长国指定部分地铁车厢专供女性和儿童使用,意图使他们可以在独自外出的时候免受骚扰。这些约束条件限制了阿拉伯女性到达就业中心、学校和大学以及文化和社会机构的能力。
- 154. 尽管海湾合作委员会成员国的态度比其他次区域国家更为保守,但是它们国内的女性劳动参与率也在增长,尤其是在公务员职位中。尽管女性的受教育率日益提高,但是在学校学习的技能与私营部门需要的技能之间存在严重的不匹配(教科文组织,2013)。2013 年,卡塔尔的女性劳动参与率最高(51%),阿拉伯联合酋长国的增幅最大(从 1990 年的 25%增至2013 年的 47%)。青年失业问题仍是该区域面临的严峻挑战,并严重影响到女性就业: 2013 年,15-24 岁女性的失业率达 51%,而 15-24 岁男性的失业率是 23%(妇女署,2015)。
- 155. 阿拉伯区域城市女性拥有储蓄账户的比例最低,为 4%,妇女自营的正规中小企业可以获得银行贷款的比例不到 6%(Souad,2015)。尽管阿拉伯区域大多数国家有禁止工作场所歧视的法律以及规定同工同酬的立法,但是这些法律很难得到执行,尤其是对于大量工作在非正规部门的妇女而言(世界银行,2013b)。应注意的是,非正规部门工人的经济流动性以及他们转变为正规劳动力的能力因受教育水平和性别不同而存在显著差异,例如,埃及受教育男性从非正规劳动力转为正规劳动力的频率要高得多(Wahba,2009)。因此,未来与经济公平挂钩的政策需要考虑到非正规经济的性别特点,以及非正规经济目前提供的机会(或未能提供的机会)。

E. 政治包容

156. 若干国家主要通过选举立法确立了女性的法律候选人配额。伊拉克、沙特阿拉伯、索马里和突尼斯的宪法规定了议会下议院女性议员的配额(全球女性配额数据库,2015),埃及的《2014 年宪法》规定了增加女性和青年在地方议会中的席位(Tadamun,2013)。2012 年,阿尔及利亚、利比亚和摩洛哥的女性议员在议会下议院中占有 8%至 11%的席位(人居署,2012)。已成立专管女性问题的部委,并在各部委内部设立了性别部门,例如,巴勒斯坦于 2003 年成立了女性事务部(巴勒斯坦国,2014)。毛里塔尼亚利用 2005-2007 年的政治过渡时期,规定女性应在城市议会中占有 20%的席位,并建议各区域首府的两名副省长中应有一名为女性(摩洛哥战略研究中心和德国阿登纳基金会,2014)

157. 海湾国家的城市治理仍然由男性国民主导,尽管自 1990 年代中期以来在女性参与方面已取得了显著进展。1999 年,卡塔尔成为首个允许女性参与市政选举的海湾国家,2003 年还选出了该区域首位女性市级官员(人居署,2012a)。2000 年,阿曼首次选举或任命女性担任政治职位,随后于 2003 年实现普遍的投票权(Al Kitbi,2008)。巴林 2002 年的政治改革赋予女性投票权;2010 年,穆哈拉格选出首位在城市议会任职的女性官员(人居署,2010)。科威特妇女于 2005 年获得投票权。阿拉伯联合酋长国立法机构联邦国民议会经过部分选举,女性占议会总人数的比例达到了22.5%。根据阿卜杜拉国王 2011 年的一项决定,2015 年,沙特阿拉伯女性首次同时以选民和候选人的身份参与市政选举。女性赢得了 2015 年选举的2000 个职位中的 20 个(Amos,2015)。

158. 虽然阿拉伯世界在加强女性的政治、经济和社会参与方面,尤其是在城市中取得了成就,但是该区域与女性权利和自由相关的若干指标仍然低于全球平均水平。女性可享受的发展机遇和成果在城市住区和农村住区之间仍然存在差距。

F. 无障碍环境和纳入残疾人

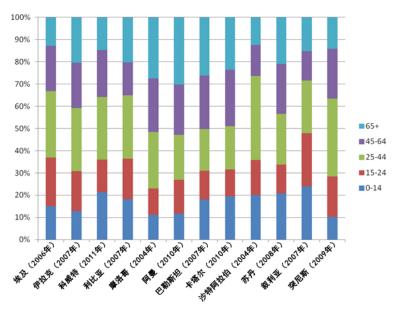
159. 自人居二以来,一项影响城市发展的重要国际政策是于 2006 年通过的《联合国残疾人权利公约》。⁹此外,向所有人提供包容的城市服务这一点被纳入有关可持续城市和社区的可持续发展目标 11 中的具体目标。这些具体目标呼吁在建设易于利用的公共交通运输系统和设计无障碍的绿色公共空间时考虑到残疾人的需要。

160. 很难估计阿拉伯国家的残疾人数量,因为许多国家的统计数据是通过自我报告方法收集的,而社会耻辱感常常导致报告不足。现有数据表明,与其他区域相比,阿拉伯国家的残疾人口比例相对较低,为 0.4%至 4.9%不等(西亚经社会和阿拉伯国家联盟,2014)。海湾国家的大量进展侧重于改善身体残疾者的环境。除了针对低收入残疾人的社会援助方案,阿拉伯世界关于残疾人的许多政策和框架侧重于老年人。然而,尽管在数据齐备的所有

⁹ 有关《人居议程》和城市环境的具体条款包括:第九条(无障碍地进出建筑和道路等物质环境,使用交通工具,利用信息和通信技术系统以及其他设施;第十二条(在法律面前获得平等承认,包括有关土地和财务交易的事项);第十九条(确保移动自由和选择居所);第十九条(规定了融入和参与社区生活);第二十八条(确保适足的生活水平和社会保护,包括获得基本服务和公共住房的途径)。

国家中,65 岁以上人群的残疾人口比例都最高,但其他年龄群体(例如 25 岁至 44 岁的人群)在残疾人总人口中占很大比例。

图 14 **残疾人年龄分布(比例)**



资料来源:西亚经社会和阿拉伯国家联盟,2014年。

161. 男性和女性的残疾人口比例差异很小,尽管由于伊拉克、利比亚、索马里、叙利亚和也门的冲突,更年轻的群体中可能包括更多男性残疾人。

162. 若干国家的现有数据显示,阿拉伯区域的残疾人在进入劳动力市场和教育机构时仍然面临障碍。例如,在埃及、约旦和阿曼,残疾人就业率约为总人口就业率的一半。在许多国家,教育方面的差异甚至更为严重,其中埃及的残疾人文盲率为总人口文盲率的两倍(残疾人文盲率为 61.3%,总人口文盲率为 29.6%),而巴勒斯坦和卡塔尔的残疾人文盲率分别是总人口文盲率的六或七倍(西亚经社会和阿拉伯国家联盟,2014)。

163. 该区域的政府通过卫生部、教育部和社会事务部满足残疾人需求。 然而,该区域有关残疾人的公共部门服务普遍存在缺口,这一缺口往往由非 政府组织、残疾人组织、基金和国际捐助者弥合。在巴勒斯坦的城市中,社 区组织在针对残疾人的方案中发挥着重要作用,尤其是在提高社区避免羞辱 和歧视的认识方面。

164. 残疾人无障碍问题在重建工作中尤为明显,如在贝鲁特内战后开展的重建工作。在 1990 年代中期,社会事务部、国家残疾人委员会、黎巴嫩贝鲁特中央区发展和重建公司以及联合国西亚经济社会委员会(西亚经社会)编制了旨在影响贝鲁特中央区包容性重建工作的无障碍环境设计手册。该手册载列了建造新基础设施和建筑以及修复受破坏建筑、基础设施和其他公共空间的技术标准和设计要求(黎巴嫩贝鲁特中央区发展和重建公司以及西亚经社会,1998)。黎巴嫩在实施过程中遇到的困难包括:集中化的方法限制了地方主管部门和其他利益相关者的作用,改善标准应用情况的法律框架的延迟,以及在全国范围推广和应用手册中的建议的地方资源和能力有限(Samad,2010)。

165. 自批准《公约》以来,许多阿拉伯国家投入了很多精力通过和改革了保护和促进残疾人权利的法律。在约旦,残疾人事务高级理事会的成立以及该理事会起草的《2010-2015 年国家残疾人战略》是实施《公约》和建设更具包容性的城市的重要步骤。伊拉克提交至人居三的国家报告¹⁰确认,国家愿景中承诺获取关于残疾人的信息,以便有效扩展针对残疾人的服务。在马格里布,摩洛哥正利用世界银行的供资在马拉喀什实施项目,以在城市交通基础设施中为行动不便的人员创造无障碍环境。

166. 在制定法律以改善建筑通用设计和公共空间规划方面,海湾合作委员会国家是该区域最先进的国家。在阿布扎比,公共和私营部门提供各类服务、方案和举措支持残疾人,如支持残疾儿童的 17 个公共中心和 25 个私营中心、免费的公共交通卡和可供轮椅上落的公共汽车、专业应急服务和职业培训机会(阿布扎比电子政务,2016)。在阿曼,国家残疾人服务委员会和地方主管部门负责监测人造环境的无障碍情况和关于无障碍的法律法规的遵守情况(Abdel Samed,2010)。迪拜的目标是到 2020 年成为包容残疾人的城市。

167. 若干阿拉伯国家的武装冲突对现有无障碍住房的存量造成威胁,战区和恐怖袭击的持续伤害也可能导致公民和战士残疾的情况增加,精神创伤发生率上升。随着伊拉克、利比亚、叙利亚和也门摆脱冲突并制定考虑重新安置流离失所者的住房政策,住房建造和重建工作中需要采用通用设计原则,以确保残疾人获取适当住房的权利。许多阿拉伯国家的市政府负责发放建筑许可证并实施公共工程,因此在加强包容守则和设计原则的应用方面发挥着关键作用。

G. 政策考虑

- 推动城市发展采用更具包容性、维护社会公平的模式以便克服各种形式的排斥,包括确保所有人平等享受适当住房、基础城市服务和生计机会。 采用更具包容性和复原力的方式实现冲突后环境和城市地区的重建。
- 改革阿拉伯区域的住房和土地动态,以便对社会不平等的有形表现进行 补救,包括无法获得适当住房、城市空间碎片化和门卫小区等。在设计、 发展和管理城市时,应提高生产力,加强市民参与,促进和平共处,推 动城市居民间的对话。
- 公共空间是一项权利,应当在规划中保证居民公平地享有适当的公共空间,无论其社会地位如何。此外,在设计、发展和维护公共空间时,应加强市民参与,促进和平共处,推动城市居民间的对话,并与卫生、交通和出行等其他政策目标保持一致。
- 将城市和文化遗产作为一项资产以及维持具有凝聚力的社会结构、文化 认同感、安全和安保的一项手段进行保护。
- 在阿拉伯区域制定分阶段的且可负担的包容性社会保障最低标准,作为 有效保护贫困和脆弱群体的关键步骤。启动广泛的体制和政治改革,以 便采用基于权利的社会保护方法,将减少贫困与劳动力市场支持和增加 基础服务获取途径联系起来。

¹⁰

- 鉴于许多资源不断减少以及冲突导致的经济衰退,确保粮食安全并规划 采取抵御灾害的措施,从而为最脆弱群体提供社会保护。
- 促进妇女的参与并消除障碍,以确保妇女在所有社会、经济和政治层面 均可平等享受服务和机会,并担任领导职位。迫切需要解决公共领域妇 女和女童面临的虐待、性暴力和性骚扰问题。

168. 推动采用基于权利的方法对待残疾人,这一点对于确保残疾人士平等享受城市服务、交通、公共空间和就业机会以及平等参与城市治理至关重要。

六、 城市化与环境

A. 气候变化

1. 趋势和影响

169. 阿拉伯区域的气候变化趋势表明,该区域降雨量将明显下降,不同程度的高温和干旱将有所增加。政府间气候变化专门委员会(气候专委会)最新报告指出了到 2050 年阿拉伯区域受气候变化影响的程度。温度预计将比工业化前的温度上升 1.5 至 2 度,导致降水量下降,干旱及强降雨和洪水更为频繁,形势也更为严重。海平面预计将上升 0.1 至 0.3 米,视海岸位置而定(气候专委会,2013)。这些趋势对于各次区域的影响不同,因为各次区域位于不同的气候带。

170. 与此同时,极端天气事件发生次数的增加会引发洪水暴涨,导致人员伤亡、流离失所及公共和私人财产遭受损失。基础设施可能遭受严重破坏,因为部分道路会被冲毁,尤其是未铺砌的道路。该区域的干旱山区可能受到这些风暴的影响,包括位于约旦、叙利亚、伊拉克库尔德地区和埃及的狭窄山谷地区以及西奈、沙特阿拉伯西部(尤其是阿西尔省)和地势、季风、温度和湿度模式都有利于形成风暴的其他地区(世界银行,2014a)。

171. 阿拉伯区域中包括大量毗邻地中海、红海、海湾、大西洋和印度洋的沿海地区,大部分人口居住在人口稠密的沿海城市。在六个阿拉伯国家,即巴林、科摩罗、吉布提、科威特、黎巴嫩和巴勒斯坦,100%的人口居住在距海岸 100 千米以内的地区(阿拉伯环境和发展论坛,2008)。沿海地区的集中城市化和社会经济发展使得阿拉伯区域成为全球最易受到海平面上升影响的地区,海平面上升会对农业生产力造成影响,使低海拔的沿海地区蒙受巨大损失,并对沿海社区造成威胁。¹¹至少有 20 个居民人数超过一百万的阿拉伯城市位于沿海地区。¹²

172. 地中海的海平面上升预计将导致埃及尼罗河三角洲的高产农业用地被盐水入侵,地下水位上升将导致排水不畅;这些问题比洪水可能淹没土地(目前尚无精准的处理措施)更亟待解决。据政府间气候变化专门委员会估计,1993年至2010年期间海平面年均上升2.8至3.6毫米,这一时期上升速率较快,其带来的影响应结合构造力一起进行评估(构造力导致海岸部分地面沉降,部分地面隆起),同时也应考虑到自阿斯旺高坝建成以来尼罗河携

¹¹ 据气候专委会(2013 年)称,到本世纪末,全球 70%的海岸线"海平面变化幅度可能不到全球平均海平面变化的 20%"。

¹² http://citypopulation.net/world/Agglomerations.html(登录时间: 2016年7月15日)

带的补充沉积物有所减少。平坦的地势容易发生更大的洪水,同时位于杜姆亚特和罗塞塔的尼罗河支流河口的沉积扇侵蚀现象也改变了海岸线。

173. 气候变化对于马格里布沿海地区的主要影响是由于西风模式发生变化,预计这将导致降水量到 2030 年下降 12%,同时农牧业产量下降 10%(人居署,2012a)。摩洛哥的总务和治理部与世界银行开展合作,为各类气候事件收集数据并制定模型。研究建议,建立国家风险管理办公室,以协调各部委、当地主管部门和其他行为体的行动(摩洛哥,城市和区域规划部,2015)。地中海海域过于有限,海岸线过于不规则,导致大风暴带来的风暴潮无法形成破坏力,但在沿海地区开发带有保护性防波堤的度假村项目使得天然挟沙水流从西向东流,最终流入大海,导致海岸侵蚀、海湾缺乏海水冲刷,带来赤潮和污染,并使得埃及、利比亚和突尼斯沿海海域的生态系统遭到破坏。突尼斯沿海城市发展的程度、主要城市的位置以及现有和规划中的经济活动(包括旅游业和信息及通信技术)使其成为地中海南部最易受到海平面上升影响的国家,仅次于埃及。更为干燥的天气和盐水入侵也将影响其农业生产。

174. 随着伊拉克、叙利亚和其他阿拉伯国家持续发生的占领和冲突,这些国家有可能遭受除了气候变化之外的因素导致的环境退化。经历长期暴力事件的人口难以考虑生存和安全之外的问题。然而,自 2011 年起,伊拉克已建立了 10 个台站,用于监测天气模式。叙利亚的城市中心、经济活动和最高产的农业用地集中在该国西部地区,这里的地表水资源已被完全利用,地下水被过度开采。2008 年,叙利亚制定了利用其境内底格里斯河流域的计划,以便向东部省份的农业用地供应水资源,这些省份的雨育农业和相应的粮食安全受到了降水量不可预测性和降水量下降的严重影响。

175. 环境驱动型移徙主要发生在一国之内,通常是从农村移徙至城市地区。传统意义上,人员流动一直是避免灾害和增加收入来源的适应战略,但是最贫困和最易受影响的群体往往无法流动。然而,越来越多的城市自身成为环境风险和灾害的发生地,包括与气候变化有关的风险和灾害(国际移民组织,2014)。在伊拉克,逾60000名生计受到2006年和2008年干旱不利影响的贫困农民移徙至城市地区(世界银行,2014a)。类似的移徙活动也出现在约旦。

176. 在毛里塔尼亚的萨赫勒地带,每次严重的干旱均会导致人们向城市移徙,数十万个游牧家庭搬迁至努瓦克肖特和努瓦迪布,这两个城市的深井可以开采到地下水。1970年到 2000年间,努瓦克肖特的人口从 40 000人增长到超过 700 000人。中央和当地主管部门与捐助方和非政府组织合作扩大了对其城郊地区的供水范围,而港口发展改变了沿岸流的流向,导致城市南部海岸线受到严重侵蚀,受侵蚀的海岸线长度在某些年份达到近 25米(Abu-Ata,2015)。该城市的大量区域位于海平面以下,加剧了盐水对其疏松土壤的入侵,使这些区域易受到南大西洋海平面上升的影响。

177. 在苏丹,自 1930 年起,半沙漠和沙漠地区的边界线向南移动了 50 至 200 千米,且预计将继续向南移动,威胁到该国 25%的农业用地,使粮食产量降低 20%(人居署,2012a)。长期严重干旱导致大量人口向尼罗河沿岸的城市移徙。移民和逃离达尔富尔省持续冲突的境内流离失所者希望在首都和达尔富尔地区其他主要城市寻求生存和安全,因此喀土穆的人口膨胀。根据官方统计数据,2009 年大喀土穆地区收容了逾 600 000 名境内流离失所

者,以及 150 万名融入当地的流离失所者(人道主义政策小组,2011)。此外,居住在非正规住区的贫困人口或定居在首都低洼地带的人口是最易受到气候冲击和压力影响的群体。2009 年,洪水影响了 22 291 个家庭(主要是居住在喀土穆非正规城市住区的家庭),导致关键的水和环境卫生系统受到破坏(红十字会与红新月会国际联合会,2013)。

178. 在海湾合作委员会国家,高温、洪水暴涨和沙尘暴发生次数预计将不断增加,每种灾害均会导致特有的经济和人类健康负担。高温极端事件打破新纪录,这会降低敏感部门的劳动生产率,尤其是人力密集型部门。预计将在 2010 年至 2030 年期间首当其冲受到影响的劳动力比例占 10%至 20%,但在某些阿拉伯国家可能高达 40%(世界粮食计划署专家组会议,2016)。外籍体力劳动者的工作条件将受到海湾气温不断上升的影响。

179. 也门出现了不同的极端气候事件。其水资源短缺情况在阿拉伯区域最为严重,人均可再生水资源约 86 立方米(Al Horazi,2014)。缺水对农业造成了重大影响,推动生计受到影响的人口移徙至城市,使得也门成为全球粮食最不安全的国家之一。¹³短时强降雨引发了洪水暴涨,干涸的河床为洪水提供了泛滥和引流渠道,从而加剧了洪水的危害。2008 年的洪水尤其具有破坏力,导致也门国内生产总值下降 6%(Leister,2015)。

2. 适应和城市抵御灾害能力

180. 世界银行估计,到 2025年,阿拉伯区域的气候变化将使得 8 000万至 1 亿人用水紧张,600万至 2 500万人面临沿海洪灾。该区域对于气候变化的应对措施往往是突发事件中的补救措施,而非作为建设抵御灾害能力的适应战略的一部分。各国的气候变化研究和影响预测正在改善,但尚未得到应有的关注。社会经济脆弱性也十分显著,农村贫困人口和境内流离失所者尤其容易面临气候冲击和压力并受其影响(世界银行,2014a)。

181. 尽管所有阿拉伯国家的发展计划均涵盖了农牧业生产,但只有少数计划明确解决气候变化和环境问题。各国出于不同原因寻求保护农业用地。苏丹重点关注农产品和皮革出口,埃及侧重于粮食安全。约旦提到了其吸收二氧化碳的潜力,摩洛哥则重点管理会损害作物的破坏性气候事件(世界银行,2014a)。为了保护农业用地,实现其潜在的减缓效果,必须合理使用肥料,避免径流带来的负面影响,即污染河流,在湖泊、河口和河口附近海岸形成"死亡区"。

182. 在苏丹,解决气候变化问题的责任由国家一级的环境和自然资源高级理事会承担。喀土穆州也建立了其自身的环境理事会。在 2013 年发生严重洪水后,喀土穆州采取了若干补救措施,如加固河岸、修缮护堤壁、将洪水多发区的擅自占住空房者搬迁至其他地区,以及鼓励在新建住房时采用耐用的建筑材料。

183. 巴勒斯坦的独特国情削弱了其实施于 2010 年制定的《巴勒斯坦气候变化适应战略》的能力。这些限制因素预计将继续妨碍其建设抵御灾害能力和适应气候变化。

¹³ 根据《经济学家》资料处制定的《2015 年全球粮食安全指数》,也门在 109 个国家中排名第 90。

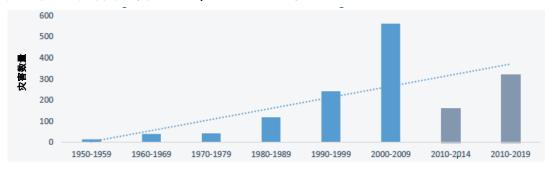
- 184. 由于埃及人口和经济活动集中在尼罗河谷和尼罗河三角洲下游,埃及名列十个最易受到气候变化影响的国家之一。两大主要问题是水资源短缺和海平面上升。埃及正在开采西部沙漠高原中深度不一的含水层,并在沿海地区(主要是红海省和南北西奈省)利用海水淡化技术为发展提供水资源。近期的技术使得勘探地下水库成为可能,这将有助于维持中游和三角洲西部的沙漠地区的农业扩张,但埃及所能获取的尼罗河水资源不足以供应其预期人口增长。
- 185. 突尼斯是该区域内唯一一个,同时也是全球第三个(仅次于厄瓜多尔和多米尼加共和国),在其《宪法》中提及气候变化的国家,该部《宪法》于 2014 年通过。突尼斯的条款中规定,"本国应确保享有健康平衡环境的权利,以及参与气候保护的权利"(Paramaguru,2014)。这从根本上授权公共和私人实体参与营造"健康环境"的活动中。
- 186. 除了阿曼和沙特阿拉伯,其他海湾合作委员会国家的地理环境受限,必须应对大规模城市发展的高需求。通过开垦荒地及填充盐沼和平地实现扩张。目前,越来越多的人口生活在低洼地,留下少数遗留的自然地物和生境来吸收洪水和风暴潮。在阿拉伯联合酋长国,约 85%的人口居住的地区仅比海平面高出几米(人居署,2012a)。2009 年,阿布扎比环境局关于海平面上升影响的预测加强了对于制定综合沿海管理计划的必要性的认识。在巴林,最高环境理事会表示,根据政府间气候变化专门委员会的预测,该国 5%至11%的地区将因海平面上升而被淹没(人居署,2012a)。该国将建造拦洪坝,保护土地免受海平面上升的影响,而到 2100 年,海平面将上升 60 厘米。国家灾害管理委员会要求设计所有新项目时均确保能够承受这种程度的海平面上升。
- 187. 同样令人担忧的是不断变化的洋流模式,预计这将导致极端风暴更为频繁。尽管气旋和飓风仍然被视为罕见事件,但气旋"查帕拉"于 2015年 11 月袭击了也门。缺乏正常运作的行政部门使得这一地区在应对这一灾害时毫无准备。阿曼 50%的人口居住在马斯喀特和巴提奈区的沿海地区,因此也更容易受到在印度洋和阿拉伯海生成的风暴的影响(人居署,2012)。2007年,气旋"古努"的袭击显示了阿曼面对极端天气事件是多么脆弱。作为响应,该国政府成立了环境和气候事务部,该部门建立了水文气象监测网络,发布关于洪水多发区发展的准则。需要开展大型基础设施项目,助力排水系统应对洪水暴涨和风暴潮。
- 188. 沙特阿拉伯的天气模式不断变化,热浪、沙尘暴、强降雨和洪水暴涨次数显著增加。2013 年,为了应对预期的自然灾害次数增加,该国政府实施了《旨在实现新增长的可持续城市规划准则》,该准则禁止在面临洪水、地震活动或环境污染风险的地区启动新的开发项目。这是令人赞赏的第一步,随后应当发布实施条例。

3. 减少灾害风险

189. 自然灾害的发生次数增加以及灾害防备程度低共同导致了该区域死亡人数大幅上升。洪水灾害的次数增加最为明显,干旱影响的人数最多,而地震造成的损失最大。1990 至 2015 年间该区域自然灾害造成的基础设施、住房和生计损失总共逾 180 亿美元,其中地震导致了 68 亿美元的损失,洪水导致了 56 亿美元的损失,风暴导致了 54 亿美元的损失(西亚经社会,2015)。

图 15

阿拉伯区域的灾害发生趋势, 1950-2019年



资料来源:西亚经社会,2015年。

190. 第一届阿拉伯减少灾害风险会议认识到阿拉伯城市的脆弱性,于2013年3月发布了《减少城市灾害风险亚喀巴宣言》,提出了城市主管部门到2017年需要实施的16项可实现、可衡量的目标。(联合国开发计划署(开发署)及其他机构,2013)。《宣言》呼吁将可持续发展原则纳入所有部门的城市发展规划,包括基础设施、环境、能源和社会经济发展,以便增强抵御灾害的能力。此外,《宣言》强调了需要强有力的灾害风险管理政策、正常运作的执行机构和针对减少灾害风险活动的充足投资,并加强了预警能力。

191. 根据实施《2005-2015 年兵库行动框架》的区域努力,阿拉伯国家环境部长理事会通过了《2020 年阿拉伯减少灾害风险战略》,该战略在2011年1月的第二届阿拉伯经济、社会和发展峰会中得到了各国首脑的进一步核可。最近,《战略》于 2015 年 11 月进行修订,以便反映《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》,该框架是《2030 年可持续发展议程》的首个重要协定。《阿拉伯减少灾害风险战略》被视为连接国家战略和国际框架的纽带。

B. 自然环境与人造环境

1. 水管理

192. 对于水体、湿地和冲积平原的管理不足导致自然缓冲区消失,而缓冲区可以加固河岸、吸收污染物、蓄洪并降低洪水暴涨的破坏性。在面临潜在的海平面上升和极端天气事件的影响时,这一生态系统服务的损失是毁灭性的。修复环境破坏是一项挑战,需要致力于改变社区与对保护水质、生计以及海洋和野生动植物栖息地至关重要的敏感地区的相互作用。

193. 该区域 85%的地理区域被归为干旱地区,水的可获得性是该区域面临的最关键的问题,区域内 60%的国家已面临严重缺水,超过一半的国家位于绝对缺水线(每人每年可再生水资源 500 立方米)以下(Pivac,2015)。几乎没有或完全没有尚未分配的河流水资源,所有已分配的份额也已被完全利用。如图 16 所示,含水层和地下水资源被过度开采,开采量高于自然补充率。约旦、利比亚、巴勒斯坦、叙利亚和也门是全球最为缺水的国家,也是全球粮食最不安全的国家。由于内部或区域冲突,这些国家在公平分配和提供服务方面面临着前所未有的挑战。

194. 全球其他地方(城市国家除外)也一样,农业消耗了 70%至 80%的水资源,农业在 2014 年约旦 GDP 中占 3.8%,在阿尔及利亚占 10%,在埃及占 14.5%,在摩洛哥占 16%,在城市化水平最低的国家苏丹占 29.2%(世

界银行,2014b)。然而,农业部门不仅对区域粮食安全十分重要,对农村人口的生计也十分重要。农业损失是该区域农村人口向城市移徙的关键驱动因素。迫切需要采用在其他区域应用的大量现代技术,包括滴灌、制定灌溉制度、旱地农业和雨水采集,以提高农业部门的用水效率。

图 16

1960-1999 年阿拉伯区域各年人均可再生水资源,及 2025 年预测



资料来源:西亚经社会,2015年。

195. 1990 年代到 2013 年间,阿拉伯区域的年均地下水和地表水开采量上升了 18.3%,而海湾合作委员会国家的开采量上升了 44.4%(西亚经社会,2015)。气候变化预计还将降低长期供水量,增加对海水淡化的依赖,产生能源费用。海水淡化提供的水资源在巴林、科威特、卡塔尔和阿拉伯联合酋长国使用的饮用水中占三分之二以上,在沙特阿拉伯的城市用水中占 70%以上。向海水淡化及其能源密集型流程的转变带来了环境影响,包括取水对于当地海洋生物的影响和盐水排放的管理,排放的盐水含盐度高,还混杂了热污染物和化学污染物。为了采用更好的水技术和节能的海水淡化技术,海湾合作委员会国家政府在 2011 年到 2016 年间投放了超过 1 000 亿美元的资金(Pivac, 2015)。

196. 经处理的废水已成为可用水的重要来源,有助于弥合城市地区不断增长的市政供水需求缺口,避免将未处理废水排入水体和沿海地区,从而促进环境保护。根据西亚经社会 2015 年对 11 个阿拉伯国家的调查,每年从城市收集约 55 亿立方米废水,其中近 91%(约 50 亿立方米)至少进行了初步处理(西亚经社会、阿拉伯国家供水设施协会、阿拉伯水务部长理事会,2015)。在海湾合作委员会国家中,几乎所有收集的城市废水均进行了三级处理,而伊拉克和利比亚收集的废水中很大一部分未经处理就排入水体。废水处理和再利用的实施面临着若干技术、财政、社会和体制障碍。需要制定标准和法规,并建立负责的监测系统,以保护人类健康和环境。阿拉伯国家已在不同程度上制定了此类标准,尽管实际操作中可能无法总是符合国家和国际标准(开发署,2013)。

2. 固体废物管理

197. 2000 年至 2006 年间,人均总体废物产生量有所下降,尤其是在某些次区域。马格里布每人每天产生的废物从 1.30 千克大幅下降至 0.40 千克,马什雷克每人每天产生的废物从 1.35 千克大幅下降至 0.62 千克(西亚经社会,2015)。尽管如此,在阿拉伯国家,城市固体废物正在成为一个严重的问题,降低了生活质量,削弱了城市的吸引力。人口增长、经济发展、城市地区扩张和生活标准提高均加剧了阿拉伯城市的固体废物管理问题,为各级规划者和决策者带来了进一步挑战。

- 198. 据马什雷克和马格里布国家区域固体废物信息和专门知识交流网络(Sweep-net)估计,未来 10 年间,阿尔及利亚、埃及、约旦、黎巴嫩、毛里塔尼亚、摩洛哥、巴勒斯坦、叙利亚、突尼斯和也门的废物相关投资需求在65 亿到 93 亿美元之间。根据该网络,阿拉伯区域内的城市将其预算的 20%至 50%用于固体废物管理(Ismail,2012)。到 2020 年,阿拉伯区域每年的固体废物估计将超过 2 亿吨,如果许多城市无法采取综合的固体废物管理做法,将导致严重的城市和环境危机(Al-Yousfi,2006)。
- 199. 尽管某些阿拉伯国家已采用了综合的废物管理战略,但现代收集、处理和处置系统、循环利用、再利用和回收仍处于早期阶段。这些活动在中等收入国家缺乏足够监管,导致出现了其他问题,并促使在垃圾填埋场和城市运作的一个非正式部门发展起来。参与废物拣拾的大部分人来自饱受排斥和贫困困扰的社会群体。尽管在非受控垃圾场中开展此类活动可以带来经济收益和环境惠益,但这些人进一步面临健康风险并受其影响,使其初始状况不断恶化。
- 200. 自 2015 年 7 月关闭 Naameh 垃圾填埋场后,大贝鲁特地区受到的废物危机的影响尤为严重。之前的 19 年间,贝鲁特的垃圾均存放在 Naameh 垃圾填埋场。该地区每天仍继续产生 3 000 吨废物,黎巴嫩政府正在努力寻找替代解决方案,非法倾倒、废物燃烧和小规模的非受控焚烧现象广泛存在(黎巴嫩环境部,2016)。这一国家废物危机引发了广泛的示威游行,人们要求制定可持续的解决方案并进行问责,许多由民间社会和小规模私营部门领导的循环利用和堆肥举措也因此得以启动和扩张。
- 201. 开罗大都市区每天产生超过 15 000 吨固体废物。开罗约 60%的固体废物受正式和非正式部门的管理,余下部分则被非法倾倒,导致严重的生态和公共卫生问题。据估计,开罗三分之一的垃圾由非正式垃圾收集者处理,每天收集多达 3 000 吨的垃圾,并将所收集废物中的 80%循环利用(Fahmi,2005)。此类非正规部门废物收集的正规化由于框架和法规的不足而受到阻滞。此外,垃圾填埋是阿拉伯国家最为常见的废物管理做法,这阻碍了循环利用活动的发展。
- 202. 突尼斯的 Jradou 危险废物处理和处置中心于 2008 年启用,是阿拉伯区域的首个危险废物处理厂。在一项司法判决维持了当地居民针对其环境影响(包括污染地下水)的索赔的结果后,该中心于 2011 年暂停运营。随着突尼斯唯一一家工业和危险废物处理厂的关闭,其服务的 150 多家公司被迫在有限的空间内存放危险废物。监测危险废物的数量变得更加困难,这使得突尼斯的公司也无法遵守欧洲标准(Webmanagercenter,2014)。
- 203. 海湾合作委员会国家广泛使用高效的垃圾填埋场。城市废物的有机物含量高,推动某些城市(如多哈)着力于堆肥和从食品废物中生产肥料。尽管垃圾填埋场是最古老的、最广泛使用的处置固体废物的方法,但其他处理方案对于综合废物管理必不可少。阿拉伯区域的城市规划者和管理者应当基于成本效益、技术可行性、社会接受度、创新财务计划(包括气候融资),探索关于废物处置之外的方案和政策。

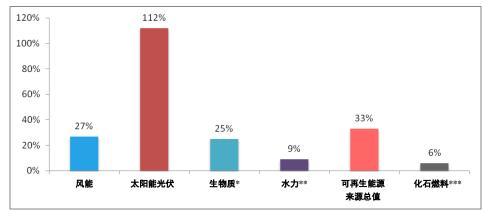
3. 可再生能源和绿色经济

204. 为联合国绿色气候基金提供的资金大幅落后于所做的承诺,这限制了为该区域和其他区域中较贫困的脆弱国家提供支持(Mathiesen, 2015)。

国家、次国家辖区和城市需要将绿色基础设施纳入其计划,以改善生活环境,提高其竞争力。阿拉伯区域的所有国家均已制定了可再生能源目标。这表明从 2007 年起发生了重大转变,当时该区域仅有五个国家制定了可再生能源目标(国际可再生能源机构及其他机构, 2013)。埃及、约旦、摩洛哥、苏丹、突尼斯和也门还实施了能源补贴改革。在这些国家中,埃及、约旦和摩洛哥在电力部门实施了能源补贴改革,所有六个国家均提高了石油产品的价格。埃及、约旦、摩洛哥和突尼斯的可再生能源产量增幅最大(可再生能源和能源效率区域中心, 2015)。摩洛哥通过 2009 年启动的摩洛哥太阳能项目,在提高太阳能产量方面取得了巨大进展。摩洛哥太阳能项目的第一阶段于 2016 年 2 月完成,可生产 160 兆瓦电力,为 650 000 人供电。当后续阶段的建设工作于 2020 年完成时,太阳能发电厂将有能力生产 580 兆瓦的电力,为超过百万人供电(Nelson, 2016)。

205. 1990 年到 2011 年间阿拉伯区域可再生能源资源的年均增长率见图 17。尽管有所增长,但可再生能源资源占能源消耗的实际比重仍然极低,阿拉伯国家的平均值仅为 0.24%(西亚经社会,2015)。由于该区域所有国家的晴朗明媚的天数都很多,太阳能电池板是该区域重要的潜在减排机制,其成本在过去十年间大幅下降。风力发电厂的价格也有所下降,但需要适当的风向规律,而该区域每个国家的部分地区均有适当的风向规律(国际可再生能源机构及其他机构,2013)。

图 17 阿拉伯区域按来源分列的电力生产年均增长率,2008-2011年



资料来源:国际可再生能源机构及其他机构,2013年。

- *生物质发电的年均增长率包括 2009 年至 2011 年的数据。
- **水力发电的年均增长率包括黎巴嫩和叙利亚 2010 年的数据。
- ***化石燃料发电的年均增长率包括黎巴嫩、叙利亚和也门 2010 年的数据。

206. 自 1990 年代起,阿拉伯区域的人均温室气体排放量上升了 45.2%,尽管全球在努力降低其排放量(西亚经社会,2015)。近期发现了新的天然气田,如果发电厂使用天然气替代柴油,将有助于该区域人口最多的国家埃及略微降低其排放量。开罗和亚历山大港已建成了输气网络,高收入和中等收入家庭广泛使用天然气热水器和天然气灶。老街区的家庭通常没有连入输气网络,城郊的非正规住区尚未供应天然气(Abdel Ghafar,2015)。黎巴嫩通过其供资机制"国家能源效率和可再生能源行动",成功利用私人资金为能源效率项目供资(可再生能源和能源效率区域中心,2015)。自 1990年代起,约旦和黎巴嫩家庭安装的用于烧水的太阳能电池板数量大幅上升(地中海能源观察站,2015)。

207. 随着阿拉伯城市继续发展,高层建筑密集,形成大片的混凝土结构,而混凝土会吸收热量并阻挡自然风,从而加剧热岛效应,或者反过来形成"风洞"并阻碍阳光,所有这些情况均会为城市街道生活造成不利影响。绿色建筑做法、绿色街景和城市公园可以降低城市热岛的影响,同时降低空调的能源需求、雾霾等级,以及热应激和空气质量差导致的健康风险。约旦的2006年国家土地使用计划正在进行更新,以考虑到城市规划和管理的环境可持续性,而约旦绿色建筑理事会于2013年通过了关于城市设计和个别建筑的《绿色建筑手册》。黎巴嫩、卡塔尔和阿拉伯联合酋长国制定了其自身的绿色建筑评级体系,以便将社会经济、环境和文化方面纳入现代建筑。

插文 4: 马斯达尔城 (阿拉伯联合酋长国)

阿布扎比城市规划理事会按照绿色建筑标准,制定了珍珠评级体系。阿拉伯联合酋长国的绿色建筑旗舰项目马斯达尔城一旦建成,即会成为净零耗能城市,城中所有能源均来自可再生能源,所有废物都循环利用,没有传统汽车。这一耗资 220 亿美元的项目旨在成为清洁技术公司的聚集地,但目前已收到了一些批评意见,因为其选址位于阿布扎比外的沙漠中,其水资源必须完全依赖于高能耗的海水淡化技术,对于阿拉伯区域的其他城市而言,这是一个不一定可靠的模式(Kingsley,2013)。

208. 尽管绿色建筑和可再生能源领域取得了进展,但整个阿拉伯区域仍面临着挑战,包括交通和工业部门的能源效率监管以及现有政策的有效实施。

4. 空气污染

209. 环境和人体健康间的联系在阿拉伯城市显而易见,空气质量下降与呼吸道疾病发病率上升有关,而水质和环境卫生状况差与腹泻病有关。据世界卫生组织(世卫组织)2014 年城市环境(室外)空气污染数据库称,五个阿拉伯国家,即巴林、卡塔尔、阿拉伯联合酋长国、埃及和约旦,位列全球可吸入颗粒物和细颗粒物年平均浓度最高的 15 个国家中(世卫组织,2014)。此外,阿拉伯区域约 98%的人口被认为暴露于大气颗粒物水平高于世卫组织指导值的空气中(Brauer 及其他,2015)。在 2012 年东地中海区域死于呼吸道和心脏疾病的人口中,超过 250 000 人的死亡可归因于环境空气污染(世卫组织,2012)。此外,空气污染对健康的影响有其他外部表现,包括疾病导致的保健治疗费用和生产力损失。

210. 陆上交通、热力发电、海水淡化工厂和制造厂是阿拉伯城市空气污染的主要来源,尽管空气质量还受到导致大气粉尘增多的自然干旱气候条件的影响。阿拉伯国家每公里道路汽车数量持续增长,于 2009 年超过了全球平均值 32 辆,导致燃料消耗量增加、温室气体和其他有毒气体排放,以及交通堵塞(西亚经社会,2015)。燃料补贴、车辆老化、公共交通系统不发达和城市规划失当是经常提及的导致阿拉伯区域交通系统不可持续的因素。许多阿拉伯国家已采取措施限制交通带来的空气污染,例如:埃及、阿尔及利亚和阿拉伯联合酋长国推行地铁和铁路系统;沙特阿拉伯采用节省燃料和其他车辆标准规范;埃及推动旧车报废和使用压缩天然气;许多阿拉伯国家通过无铅和低硫汽油标准(阿拉伯环境和发展论坛,2015)。

5. 可持续城市交通

211. 城市出行和可持续的交通方式对于保障行动自由,以及获取改善城市发展成果和市民生活质量的就业机会和服务至关重要。自 1990 年代起,该区域的私家车数量有所增长,但各次区域的增长情况存在很大差异,马什雷克和马格里布的车辆数量分别增长 48%和 50%;而海湾合作委员会国家的

车辆数量下降 49%(西亚经社会,2015)。阿拉伯区域若干城市的私家车使用情况是非典型的,包括贝鲁特,该城市的私家车在城市出行中所占的比例超过三分之二(El-Geneidy 及其他,2011)。随着私家车的增长,需要关注行人安全,针对行人的基础设施(例如高于路面的人行道以及人行横道和中央隔离带)至关重要。大部分城市仍然广泛使用公共交通,尽管其主导地位在某些城市有所下降,包括突尼斯、阿尔及尔和卡萨布兰卡。例如,在突尼斯,公共汽车和有轨电车的比例从 1996年的 35%下降至 2006年的 16%。在过去数十年间,非正规公共交通也有所增长,例如阿尔及利亚、埃及和摩洛哥等国的共享出租车和微型巴士(El-Geneidy 及其他,2011)。

212. 认识到交通运输部门是导致气候排放、空气污染以及环境与健康联系的一个主要因素,在国家、城市和跨区域各级已采取了若干举措。2014年针对阿拉伯国家联盟制定的《燃料质量路线图》侧重于推广低硫柴油燃料,旨在帮助各国系统性地逐步与欧洲标准接轨(阿拉伯区域和欧洲环境与发展中心,2014)。

213. 已开展案例研究,为巴林、埃及、摩洛哥和突尼斯的轻型车辆制定燃料经济基准。这些案例研究将被用于促进该区域的全球燃料经济倡议活动。与此相关的是关于清洁燃料和车辆伙伴关系的工作,该项工作旨在为制定国家计划提供支持,以降低柴油燃料的含硫量,促进更多国家改善其燃料经济。该区域在燃料经济方面已取得了若干进展,沙特阿拉伯于 2016 年制定了针对新进入市场的轻型车辆的燃料经济标准。其他海湾合作委员会国家可能也将效仿沙特阿拉伯。

6. 政策考虑

- 实施全球和区域承诺(《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》、阿拉伯减少灾害风险战略),作为连接国家战略和国际框架的纽带。从以减缓气候变化为中心的政策转变为整合适应、筹资、技术转让和能力建设举措,同时加强环境机构的机构、财政和技术能力,以实施方案,监测环境合规情况。
- 降低城市产生的温室气体排放量,承认气候变化对生计和人类安全是一项威胁,尤其是对城市贫民和其他居住在危险或低洼地区的人口等脆弱群体,提高了其受气候相关事件和灾害影响的程度和风险。
- 将政策措施的覆盖范围扩展到阿拉伯区域(特别是正在经历持久危机和冲突的国家)的环境保护问题,尤其是在生物多样性丧失、水污染和空气污染、荒漠化、缺水、海岸侵蚀和海平面上升方面。
- 应对快速城市化的挑战,推动实施旨在保护宝贵资源的国家规划战略和空间干预措施。指导城市发展考虑社区面临灾害和环境危害的风险并受其影响的问题。提前制定灾害管理计划,并为环境敏感地区起草发展准则。"智能城市"有望在该区域协助创建可持续且具有抵御灾害能力的城市。有必要促进可持续的城市交通以及应用适当的可降低能源需求的城市发展原则(关于紧凑度、连通性、混合使用、多式交通以及资源节约型建筑和基础设施等方面)。
- 设计和管理阿拉伯城市,以期将提高其对气候变化和自然灾害的抵御能力作为优先事项。加强机构、财政和技术能力,以在各级提高城市的抵御灾害能力,促进灾害风险管理。

- 采用强化的水管理做法并提高使用效率,保护、再利用并合理使用稀缺水资源。采用现代的收集、处理和处置系统,包括循环利用、再利用和回收。
- 在城市人口不断增长的背景下加强固体废物管理,并将循环利用举措作 为降低对垃圾填埋场的依赖的手段。
- 在阿拉伯区域扩大可再生能源项目,特别是太阳能和风能,并推广绿色 经济原则,以便缓解目前对化石燃料的依赖,减少影响阿拉伯人口(尤 其是主要城市中心的人口)健康的空气污染。

七、城市化与治理

- 214. 分散复杂的法律和体制结构往往无法有效实施政策,从而加剧了阿拉伯区域快速城市化的影响。负责城市发展的不同部委和机构之间、中央与地方治理机构之间以及地方政府部门之间协调不足使得实施全面透明的治理框架变得更为复杂。
- 215. 中央技术机构和部委制定了国家、区域地方城市政策,而市级主管部门的权力仅限于实施地方计划。尽管这有助于城市改善基础设施,但加强市级主管部门的能力从而下放行政职责的工作进展不一。普遍趋势是,职责已移交至地方一级,但并没有实现必要的财政权力下放。市政府往往缺少受过培训的人员以规划和管理城市增长,而且无权制定地方税费;它们依赖于中央或地区政府的拨转款为其投资和运营活动供资。市政府对中央政府的财政依赖性使得中央与地方关系涉及政治层面,部分削弱了参与式地方治理的益处。由于地方政府提供的服务有限,民间社会组织在向贫民提供卫生、教育和救济服务方面发挥了重要作用。
- 216. 从整个区域来看,关于城市发展趋势的客观、准确和可比的数据不足。缺乏数据导致加剧了分析的复杂性,从而无法了解城市动态的原因和决定因素,也无法提供支持和监测决策所需的信息。尽管努力改善数据管理,但为城市发展制定适当的政策仍然是一个挑战,各级政府做出知情决定的能力也受到了影响。此外,许多国家的治理机构敌视良好治理和社会问责所需的提高透明度的努力。

A. 权力下放和中央与地方关系

217. 阿拉伯国家具有国家管理部门权力集中的悠久传统,但利比亚、索马里、苏丹和也门等国属于例外情况,这些国家的社会部落结构构建了地方自治联邦系统。在不颠覆治理的情况下改革根深蒂固的官僚程序是一项持久的任务。除了石油生产国之外,越来越多合格的专业人士离开公共管理部门,主要是为了寻求私营部门报酬更高的工作,使得这一任务更为困难。在控制更集中的经济体,例如埃及,这一趋势开始于 1990 年代,同时伴随着突尼斯等国的经济自由化和许多公共部门企业的私有化。尽管存在着挑战,但该区域的许多国家已实施了权力下放政策,并在使治理更贴近国民和创建自由公平的社会方面取得了不同程度的成功。

1. 马什雷克

218. 自 1990 年代中期起,地方政府法律不断将各类城市发展职责下放至地方主管部门,而大部分中央政府仍然保留着对通过拨转至地方一级进行重新分配的财政资源的控制。在埃及,各省是负责提供城市服务的主要地方

- 主管部门,并通过部委的分支机构和执行理事会,与各部委直接进行协调。 2008年第119号法《建筑法》扩大了这些理事会在发展进程中与地域管理和规划、财政自主权和利益攸关方磋商有关的权力和职责。埃及住房、公共事业和新社区部下设的实体规划总局仍然是负责制定国家、地区和各省计划的主要机构,为各省制定其结构计划、总计划和详细计划提供支持。
- 219. 随着 2003 年伊拉克中央政府由中央集权转变为更加联邦制的国家政府,伊拉克的若干立法修正案已将大量职能移交给各省市政府。最新的修正案是 2013 年对《省电力法》(即 2008 年第 21 号法)进行的修正,该修正仍然存在争议,尚未完成。尽管在转变为非集权制国家方面取得了进展,但仍然存在若干挑战,包括中央和地方主管部门开展行政权力下放、职责重叠、协调问题,各省在地方管辖权事项方面权力更大也是问题之一(伊拉克,2014)。
- 220. 约旦于 2014 年制定了关于行政权力下放的新法律,概述了权力下放框架的原则,并商定审查现有法律,以确保地方行政管理得到执行。约旦的市政府是财政独立的,但在城市规划、街道维护、固体废物收集、发放建筑许可证以及制定税收和关税领域与市政事务部协调开展工作。在叙利亚发生动乱前,地方行政管理部制定了《地方行政管理法草案》,其中规定将有关地区交通以及关于服务、经济和文化的其他职能的职责下放至省政府。
- 221. 根据第 118 号令(1977 年),在黎巴嫩,市政府对"公众性"工程具有管辖权。2009 年,道路建设和改善以及公共交通管理的额外职责也被下放至市政府。鉴于市政府的职责广泛,其在人力和财政资源方面又面临行政限制,于是成立了市政联盟,作为城市理事会加强其能力的手段。在现存的 48 个市政联盟中,36 个联盟是在过去 10 年间成立的。(Atallah,2012)。
- 222. 在马什雷克地区的国家中,由于以色列的占领导致的领土分裂,巴勒斯坦的地方政治自主权尤其强。2000年代的领土分裂和随之而来的政府分裂进一步推动了巴勒斯坦权力机构通过的《1997年地方政府法》中规定的权力和服务交付下放。在2005/2006年,成立了若干联合理事会以提供服务并进行发展规划。市政府和村庄中选举出的理事会负责市镇规划、供水供电和发放建筑许可证。

2. 马格里布

- 223. 与马什雷克相同,马格里布的地方治理制度受到了奥斯曼遗留制度的影响,但阿尔及利亚、摩洛哥和突尼斯的治理制度的部分特征反映其也受到了法国殖民时代遗留下来的影响。然而,自人居二以来,尤其是自 2011年以来,若干改革寻求解决将行政权力下放至国家以下各级治理部门与对地方政府财政的集中控制之间不匹配问题。
- 224. 突尼斯新《宪法》提升了市政府、部门和地区的自主权,包括其建立国际伙伴关系的能力(第 140 条)。在革命发生前,在 1997 年地方税收守则等立法中推广的权力下放行动受到了国家、地区和地方城市计划协调不足以及人力和财政资源有限的限制。权力下放行动主要通过市政开发项目(于 1992 年和 2010 年开展)得到实际落实(世界银行和突尼斯政府,2015)。根据 2014 年新《宪法》,地方主管部门负责以自主、透明和参与性的方式提供地方服务(第七章)。

225. 自 1990 年代中期起,摩洛哥划分大区,将其作为最高的法律、国家以下各级和地域区划,取得了杰出成就。划分大区是实施旨在平衡地域发展的政策的一项重要措施,并且符合逐渐下放权力和实现地方民主的政策。在阿尔及利亚,各省(州)和市镇的权力和法律性质载于 1990 年第 90-08 号法。2011 年通过的法律旨在提高公民参与度和对地方服务的联合管理(阿尔及利亚,2014)。利比亚的动乱影响到了阿尔及利亚,难以确定该国的首选行政结构仍然是联邦制还是转变为非集权制统一国家。

3. 海湾合作委员会

- 226. 中央与地方政府的关系以及海湾国家权力下放结构发展的标志是通过普选加强治理的公众参与,尽管这些国家的市政府在过去二十年间并未获得多少自主权。沙特阿拉伯于 2005 年首次举行选举,选出市政理事会半数成员,并于 2011 年和 2015 年举行后续选举。在阿拉伯联合酋长国的联邦制下,2006 年首次举行选举,选出联邦国民议会半数成员。卡塔尔的中央政府机构提供有效服务,并对地方发展进行重大干预,而该国于 1999 年通过直接选举,成立了中央市政委员会,为市政基础设施和开发项目提供咨询意见(人居署,2012a)。同样,阿曼选举产生的理事会主要作为咨询机构,促进政策制定和预算规划,尽管最高权力属于国家元首和国家委员会。2002 年,巴林的五个省通过选举成立了市政委员会,但是其自主权非常有限。
- 227. 若干政府战略已认识到与地方主管部门开展协作可带来的市政发展益处,但是除了沙特阿拉伯外,其他国家移交给地方政府的职责有限,沙特阿拉伯的地区和城市委员会对维护公共卫生、管理公共空间和发放建筑许可证负有规划和发展责任。过去 20 年间,沙特阿拉伯下放更多行政权力的转变主要体现在建立地区主管部门(amanat),以及通过转让建筑、设备和培训市政人员的专门知识提高市政机构的机构能力(沙特阿拉伯,2014)。
- 228. 其他海湾国家(其中大部分是高度城市化的城邦国家)通过各类中央和地方机构协调服务和决策。《2007年阿拉伯联合酋长国政府战略》强调了公共管理部门的改革,这将加强联邦和地方政府间的协同增效。同时,阿布扎比的地方政府努力改善其运营效率和行政能力,以提高市政权力下放的可能性。科威特的法律赋予了国家以下各级主管部门部分行政权。例如,科威特市政府对商业和建筑许可、工作场所的卫生和安全、批准基础设施项目以及这些项目的规划和征地具有决策权(Aly Khedr,2010)。
- 229. 圣城麦加和麦地那面临着独特的城市治理和管理挑战及机遇。这些地方对穆斯林的重要性促使于 2004 年成立了专门的麦加、麦地那和圣地发展委员会,以全面规划并监督其发展,还成立了朝觐高等委员会,以管理一年一度的朝圣活动的各个方面,在活动期间,有超过 200 万名穆斯林从世界各地来到圣城。此外,麦地那拥有阿拉伯世界首个城市观测站:麦地那地方城市观测站。该观测站于 2004 年成立,得到了开发署和人居署的技术支持,启发了在阿拉伯世界其他地方建立观测站的类似举措,以促进多方利益攸关方在地方实施发展计划时进行磋商,并收集关于人居议程指标的关键城市数据,用于制定相关指标。阿拉伯城市中有超过 30 个此类城市观测站,分布在 11 个国家(阿拉伯城镇组织,2016)。虽然该观测站不具备法律性质,但其发挥着重要的咨询作用,可以为中央政府的决定和计划提供信息,并得到人居二所提出建议的直接启发(麦地那地方城市观测站,2009)。

4. 该区域最不发达国家

- 230. 许多阿拉伯最不发达国家的权力下放工作不得不与在中央一级建立秩序与安全相平衡。在过去二十年里,政府分裂已影响到索马里、苏丹和也门的城市治理。在这些情况下,权力下放常常伴随在过渡期政府签订协议、和平协议之后,或被编入新宪法中。例如,苏丹《1998 年宪法》在该国联邦系统中合并了若干州,2005 年《全面和平协定》之后签署的《过渡期宪法》赋予其颁布地方法律的政治权力(苏丹,环境、林业和城市发展部,2014)。
- 231. 在经历地缘政治分裂的国家,例如巴勒斯坦和索马里,加强地方治理的办法从提高地方服务提供能力着手,目标涵盖国家建设和巩固和平。联合国地方治理和分散提供服务索马里联合方案就是出于这样的目的,该方案从 2013 年开始,持续强化管辖该国领土的各种宪章和宪法中载列的权力下放原则。
- 232. 地方一级的国际和捐助方支持也是也门权力下放工作的一大特点,为亚丁、荷台达、木卡拉和萨那起草了城市发展战略。这些国际项目与通过《地方主管部门法》于 2000 年启动的雄心勃勃的国家权力下放方案并驾实施。《地方主管部门法》设立了选举产生的区议会和省议会,并将规划、发展和行政职能下放到地方议会。然而,部落首领执行法律的意愿因人而异、管辖权和责任重叠以及在 2008 年省级选举中执政党权力的巩固都危及到改革的成功进行,最终导致暴乱爆发以及持续内战,打乱了中央和地方治理。
- 233. 吉布提将更多责任移交给区域,扩大了权力下放进程,2002 年各区域获得法律地位和财政自主权(Kellam,2005)。在科摩罗,2001 年通过并于 2009 年修正的《宪法》赋予岛屿某些权力,然而,基本服务供应以及职责重叠导致的效率低下仍然构成显著挑战(国际货币基金组织(基金组织),2004)。

B. 都市治理

- 234. 若干区域的主要城市发展成为大都市区,为治理带来挑战,也创造了新的机会。大型城区的服务提供挑战以及所需的跨管辖区协调促进了都市服务供应的整合,例如,约旦的联合服务委员会。
- 235. 新的行政区划以及向大都市区移交若干行政权力(尽管有限)力求加强这类大型城区的管理和发展,尤其是在近期不安全和不稳定的背景下。马格里布国家都市治理采用了法国的城市集聚区和城市社区模式,以便确保有效地为各集聚区的地方行政区提供城市服务。在摩洛哥,第 78/2000 号法(于 2008 年修正)引入了地方行政区章节,确立了城市集聚区的特殊法律地位,在地方经济发展和减少社会经济差异方面赋予其更多责任(摩洛哥,2009)。在其他情况下,例如大安曼市,大都市区治理独立于各省市的程序和关系之外。在苏丹的喀土穆州,省级政府负责大喀土穆的规划和管理。
- 236. 许多国家未明确界定都市级别政府的职责和筹资办法,导致其下属的地方政府之间关系紧张。建立省级治理(区域)并选举着重负责经济问题的主席和议会,增加了责任重叠的可能性。多层级治理体系要求根据从属原则和协调不同层级的新手段重新分配责任,以便确保城市中心的有效规划和管理。

C. 公民参与

- 237. 在伊斯坦布尔召开的人居二标志着城市发展的关键时刻,非政府组织和社区组织首次参加全球会议,并推广综合考虑多边利益攸关方意见以及在公共部门、私营企业和民间社会之间建立伙伴关系的办法,以期达到预期成果。自 2011 年以来席卷阿拉伯世界大部分地区的动荡还提高了人们对在城市治理各个方面听取公民意见的重要性的认识。
- 238. 然而在很多情况下,人们希望为国家发展平等切实地发表政治意见的愿望尚未实现。在一些国家,公民、媒体和民间社会的参与正在不断减少,这与那些参与始于 2011 年初的起义的人员的愿望背道而驰。出于安全考虑,许多国家政府实行了如下措施:埃及和巴勒斯坦干预非政府组织和社区组织的运作,埃及限制集会权利,约旦和摩洛哥限制出版自由和言论自由。在巴勒斯坦和伊拉克,民间社会组织称受到国家和地方主管部门的骚扰,组织事务也受到其干扰(美援署,2013)。
- 239. 尽管如此,若干阿拉伯城市和国家逐步认识到了针对城市规划和社区举措采取参与式办法为改善生活环境、服务供应和升级非正规住区做出的贡献。该区域取得了一些显著进展,尤其是海湾地区,地方议会和省议会部分或所有议员选举的频率增加,选民的参与更加广泛。选举机制是公民参与的一个方面,公民参与还需要通过在决策和实施地方发展举措时提供信息、进行磋商和结成终极伙伴关系来实现。六个西亚经社会成员国已经颁布或起草了关于信息获取的立法。截至 2012 年,五个国家还设有相关立法和机构,通过专门委员会推动公开磋商和社会对话,例如黎巴嫩的经济和社会委员会(经社部和西亚经社会,2012)。在过去三年中,摩洛哥和也门与民间社会互动,通过正式对话征求国家政策方面的意见,与此同时约旦、巴勒斯坦和伊拉克的库尔德斯坦地区努力为民间社会部门赋权并加强伙伴关系(美援署,2013)。
- 240. 在马什雷克,公民参与城市发展通常直接通过选举地方治理各级议会实现或间接通过民间社会组织实现,民间社会组织填补了城市地区存在的关键服务空白,在一些情况下,它们是面向城市贫困人口的最有效的服务提供者。埃及社会团结部已编制现行限制性立法改革草案,并参与与民间社会和非政府组织之间的磋商进程,以便最终完成治理该部门的新法律(国家信息服务中心,2014)。
- 241. 在马什雷克,摩洛哥围绕民间社会组织参与的开放政策使非政府组织的数量大幅增加,从 1996 年的约 8 000 个增加到 2009 年的 30 000 多个(人居署,2012a)。2011 年的事件对摩洛哥的影响体现在新宪法的通过上,新宪法极大地为参与式城市治理(包括民主参与决策和项目的原则,获得体面住房的公民权利,团结合作促进可持续发展,以及平等获得基本服务)奠定了基础。通过城市政策的制定和实施,参与城市发展的公民不断增加,达到约 20 000 人。城市政策经与各级利益攸关方磋商制定,并通过社交媒体宣传。新政策寻求建立一种新的治理模式,这种模式有助于通过城市合同实现综合城市发展,城市合同体现了城市发展项目的共同愿景,为协调各方行动建立了连贯一致的框架(摩洛哥住房和城市政策部,2014)。
- 242. 在突尼斯,2014年新宪法保障了政治参与权,并载列了公民自由选举地方代表或竞选地方职务、集会、游行、获取信息并参与地方预算决策的权利(突尼斯培训和权力下放支持中心及德国国际合作署,2014)。在突尼

斯继续进行政治过渡之际,关于地方行政区议会和参与式制定地区投资计划的基本法修正案构成了参与法律框架。尽管仍然存在诸多挑战,尤其是在协调利益攸关方方面,但若干实际措施推进了公民参与。在部级,该中心为地方主管部门和市议会制定了手册,以便协助它们在德国国际合作署的技术援助下,落实参与式进程。在地方一级,斯法克斯于 2015 年初启动了一项参与式预算方案,自 2014 年起,拉马尔萨公民可以共同参与城市预算和基本基础设施项目的决策。

- 243. 在各个海湾国家相应社会事务部注册的民间社会组织的工作主要涉及文化、体育、娱乐和环境领域。许多国家的政策禁止其参与政治活动或涉及敏感的政治和社会问题。尽管如此,海湾地区由公民选举的市议会的扩张最为显著,为在地方决策中提高公民(尤其是妇女)参与度迈出了第一步。在沙特阿拉伯,城乡事务部在人居署支持下实施的未来沙特阿拉伯城市方案在17个沙特城市发起了为空间规划提供支持的参与式规划进程(沙特阿拉伯,2014)。
- 244. 该区域的一些最不发达国家在公民成功参与方面面临着若干障碍。 科摩罗和也门等其他一些国家促进民间社会组织的增加和发展,推动其参与 地方治理。在内战之前,也门出现了约 2 000 个此类组织,占现有总数的四 分之一,是其国家对话进程的一部分(世界银行,2014)。根据科摩罗 2001 年《宪法》第 13 条,公民参与是地方治理和民主的基础,然而,公民 参与早就通过影响农业部门的结构调整方案成为了发展支柱。苏丹已经采取 了公民参与措施,主要通过围绕地方计划分享信息和有限的磋商进行,制定 喀土穆州结构计划正是其中一例。在毛里塔尼亚,尽管权力下放进程已成功 在地方政府和民间社会之间确立了参与式治理原则,但公民参与成效方面存 在的挑战仍然有待解决。
- 245. 在其他国家,例如吉布提,公民参与未在任何地方治理框架中加以规定。民间社会缺乏关于不同地方治理进程和需要参与的项目的信息(Kellam,2005)。在索马里,民间社会的参与集中于慈善组织提供基本服务,满足人道主义需求。索马里民间社会组织参与决策受到了若干管理部门的阻碍。

D. 地方财政

- 246. 在权力下放不对称盛行的情况下,财政问题越发严重。政治权力、 职能责任和财政资源不均衡在不同程度上影响着地方治理各级的城市规划和 管理。市政财政、财产登记程序和纳税清册需要改革,以便使地方主管部门 能够为其业务和资本投资筹资。影响市级财政的主要因素包括:
- 247. 无视城市发展法规的情况很普遍,尤其是 2011 年以来更是如此, 凸显出需要制定切实可行的综合性国家城市政策框架并坚定加以执行:
- 248. 尤其是受动荡影响各国出现经济下滑以来,中央补助起伏不定。由于埃及等国希望通过确保国家财政稳健寻求宏观经济稳定,不定期补助和(或)削减补助已成为常态。
- 249. 地方主管部门履行其城市管理职能的技术和管理能力不足,官僚程序繁琐,法规执行松懈,低工资还带来了腐蚀性影响(尤其是在地方一级);
- **250.** 难以增加地方收入、征税以及制定房产税(能够充分掌握城市土地的实际价值和增值)。

1. 收入来源

- 251. 尽管存在逐步移交规划和行政职能的趋势,但是该区域几乎所有国家的地方预算仍由中央控制。在动荡期间,受影响国家的市政预算显著减少,因为国家矿产和近海资源所得的公共财政收入减少,而且难以靠征税来提供中央补助。最近由于石油价格下跌,石油生产国也紧缩了市政预算。已经受到武装冲突影响的伊拉克和苏丹现在还不得不应对石油和天然气价格下跌的影响,而且苏丹还受到石油资源丰富的南苏丹脱离出去的影响。
- 252. 阿拉伯区域的地方收入来源主要包括征收财产税、经济活动税和公共服务费,但是低征收率和低定价常常使地方业绩和服务供应的可持续性大打折扣。资本投资专项中央补助结果却用于弥补关键服务的运作支出缺口。此外,许多国家的重新分摊公式并不激励城市改善其财务业绩。只有大型的、经济多元的中心城市才有可能筹集到较多的地方收入。预算缺乏预测性使地方主管部门难以追踪为实现城市发展目标而取得的进展。
- 253. 根据权力下放法律转移给城市的公有土地是地方主管部门的关键资产,因为其具有为城市发展供资的潜力。政府通过出售土地弥补了运作支出缺口,但是使发展潜力大打折扣。出售公共资产为运作支出供资会产生长期的规划和财政影响,只能是权宜之计。此外,由此导致的未加规划的即期发展可能为城市增长战略的连贯实施带来重大的长期挑战。
- 254. 土地作为财政资产的最佳利用方式是,针对符合国家空间政策的具体开发项目(例如,发展走廊、新城镇和经济区),与私营部门建立伙伴关系。埃及和摩洛哥等国常常给予退税和免税优惠以鼓励负担得起的住房和合作社,这是在成本不断增加并可能损害住房条件的情况下,为确保适当住房权而采取的积极措施(人权高专办和人居署,2009)。在新城发展中,会在长达3至15年的时间里免除一项或多项税收,从而鼓励对经济活动的投资。这些补贴减少了税收收入,然而它们对外向型产业的影响却受到质疑。复杂的土地保有权制度中充斥着惯例衍生出的各级主要和次要权利,再加上由于继承法导致的财产分散化,加剧了财产记录不完整、纳税人确定以及计税和征税问题。该区域有大量土地未登记产权,因为高昂的费用和繁琐的行政程序阻碍了产权登记和发布,与此同时财产增加大部分都未报告、未纳税。此外,大多数国家不对城市边缘的非正规住区征税,直到这些住区实现正规化。

2. 地方财政管理

255. 运作支出是地方预算的主要组成部分,其中薪金、工资、建筑和设备占了很大比例,许多发展中国家都是如此。经常性支出通过经常资源供资:中央补助、地方税收、费用和收费、共同收入、经常性分类补贴和专项税收。资本支出的预算和核算分开进行,不过许多国家缺乏财政管理技巧,不能明确区分这两种类型的支出。基础设施维护和具有长期收益的资本投资常常被推迟,因为支出被用于能够在短期内产生更多收益的项目。

(a) 马什雷克

256. 在过去二十年中,尤其是马什雷克里的一些国家在修订中央补助和中央/地方财政关系管辖结构和规则方面取得了一些进展。成立了城市发展基金,并在很多情况下对其进行结构调整以提高成效。黎巴嫩中央政府一级征得的税费由专门的金融工具"独立市政基金"分配。黎巴嫩市级财政系统的现代化一定会受益于世界银行的首个城市基础设施项目(于 2000 年批准)

提出的建议,由总理设立的专门起草新的权力下放法律的委员会正在将新的分配规则纳入法律中。

257. 约旦通过鼓励城市起草发展计划,在向城市分配中央补助金时采取公平标准,建立财政管理信息系统,推动城市债券的发行等方法,改善了市政财政。在约旦,中央补助占城市收入的 40%,另外 14%来自于城乡发展银行的贷款(约旦,2013)。该银行是该区域长期为直接负责服务改善的地方主管部门提供补助的典范。该银行的资本从 1996 年的 2 500 万约旦第纳尔增至 2002 年的 5 000 万约旦第纳尔,由中央政府(68%)、约旦中央银行(2%)和地方议会(30%)供资(城乡发展银行,2015; Batshon, 2004)。

258. 城乡发展银行通过贷款和技术及行政专门知识为基础设施项目(例如公路、人行道、图书馆、公园和固体废物设备)以 5%的利率供资,贷款期限为 12 年,并有两年的宽限期。屠宰场、工业区和工艺区以及停车场等生产型项目的贷款利率是 6%,贷款期限和宽限期一样。2004 年,由该银行供资的项目中,基础设施和服务项目占 86%,生产型项目占其余 14%。如今若干城市都对该银行负有债务,该银行推动国家政府合并了若干城市(数量从 327 减少到 99),对其进行结构调整,并划拨 850 万约旦第纳尔用于工作人员培训和预算程序改善。城市燃油税的比例增加到了 6%,城市事务部偿还了未偿还债务,财政状况因而有所改善(城乡发展银行,2015;世界城市和地方政府联合组织《国家概况》)。

259. 尽管巴勒斯坦境内经济割裂,面临金融危机的挑战,加之自2010年起国际捐助方援助减少使情况进一步恶化,但是于2005年成立的巴勒斯坦城市发展和贷款基金在改善市政财政方面仍然取得了一些进展。该基金为城市提供补助金以加强其财政管理并增强其信用度,使其能够从该基金获得贷款,为地方基础设施和服务供资。该基金的长期目标是成为巴勒斯坦地方政府和中央政府/捐助方的金融中介,提供一站式服务,通过一个渠道,而非多个捐助方和巴勒斯坦权力机构资金来源,为134个城市划拨资金。2005年至2012年8月间,该基金为成百上千的由捐助方供资的小型项目供资,总额达1.26亿美元,这些项目涉及城市基础设施、能力建设以及其他城市活动。(巴勒斯坦,城市发展和贷款基金,2013)

(b) 马格里布

260. 尽管中央政府补助和地方收入是摩洛哥地方政府财政收入的主要来源(分别占61%和25%),但地方改善建设的贷款呈上升趋势,如今在地方财政来源中占5%。2007年,第447-06号法统一并简化了地方税收制度,同时改善组织管理框架,建立了地方税收管理部门。截至2012年,52%的城区议会供资来自于地方税(摩洛哥,2014)。表7表明,在摩洛哥的土地供资总额中,地方税不及国家补助的一半。

表 7 **摩洛哥领土行政区供资情况(单位:千迪拉姆)**

总计	10 400	35 496
贷款	585	1 996
国家补助	5 650	23 300
地方税	4 165	10 200
	1996	2012

资料来源:摩洛哥1,2014

261. 成立于马格里布的城市发展基金包括摩洛哥的公共设备基金以及突尼斯的地方主管部门贷款和支持基金,这些基金为城市提供长期低息贷款,以便为收益型项目供资。虽然许多城市发展基金管理不善或者缺乏财政可持续性,但摩洛哥的基金近年来经过结构调整已经能够弥补上述的一些缺陷。在世界银行的技术援助下,该基金如今为一系列广泛项目供资,在这些项目中,地方政府可能只是合作伙伴。这些项目包括建设或翻新住宅,修建批发和零售商业中心、体育场馆和旅游设施。贷款期限长达 15 年,利率根据贷款批准时中央银行的贴现率计算,但不得低于 6.25%。该基金的业务增长相对缓慢,贷款组合从 2002 年的 5.11 亿美元增长到 2013 年的 13.11 亿美元。2012 年,发放了 56%的贷款用于城市发展(公共设备基金,2012)。

(c) 海湾合作委员会

262. 海湾地方政府几乎全部通过中央政府补助(主要来自于石油收入)供资。尽管沙特阿拉伯地方主管部门可能会征收一些广告费、建筑许可证费以及企业注册费,但是由财政部设定收费标准,征收费用并重新分配。鉴于其特殊地位,首都利雅得以及圣城麦加和麦地那独立管理资金,独立编制预算(人居署,2012a)。地方主管部门的贷款额度有限,但巴林和科威特除外,这两个国家已经在其宪法中确立了市政府贷款的相关法律条款(Adib,2008)。

(d) 阿拉伯最不发达国家

263. 最不发达国家的州和次级州行政区依赖额度难以预测的财政补助组合,而财政补助的额度取决于国家收入和国际捐助方援助两方面,两方面均受到了动乱和内战的显著影响,例如也门,或受到旷日持久的冲突的显著影响,例如索马里和苏丹。苏丹 70%的纳税人都居住在大喀土穆,81%的税费征收自首都城市地区(Abdalla,2008)。然而,在当前的预算周期内,中央政府仅批准了喀土穆州一半的供资请求。该城市正在通过出售土地弥补资金缺口。也门 2000 年《地方主管部门法》使城市可以从地方税收、关税和费用中获得收入,还可以获得中央补助用于经常性运作费用,并获得中央补贴用于资本投资(世界城市和地方政府联合组织,2014)。

264. 2005 年,索马里索马里兰区域首府哈尔格萨在人居署提供的技术支持下,建立了用于征收财产税和规划的地理信息系统。该系统使财产税收入从 2005 年的 169 062 美元增长至 2010 年的 700 000 美元(人居署,2012a)。城市工作人员维护和更新系统的能力是一大挑战,需要进一步的能力建设和培训,实现该系统在支撑城市收入方面的潜在贡献。

E. 国家城市政策和空间规划

265. 在 2015 年 12 月于埃及开罗举行的第一届阿拉伯住房和发展部长论坛上,推出了《阿拉伯住房和 2030 年可持续发展战略》,并在 2016 年 7 月 于毛里塔尼亚努瓦克肖特举行的 2016 阿拉伯峰会上通过。这是实施和监测以下内容的手段: 《2030 年可持续发展议程》(尤其是可持续发展目标 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)、阿拉伯区域的《新城市议程》、关于城市抵御灾害能力的环境承诺以及世界人道主义峰会关于阿拉伯区域城市危机问题的成果。阿拉伯区域住房和城市发展的愿景旨在确保"综合性、可持续的人类住区具有抵御灾害能力和竞争力,改善阿拉伯区域所有人的生活质量"。实现该愿景的目标包括: 所有人获取适当、

安全和负担得起的住房和基本服务;实现繁荣,实现平等的发展和社会融合;在所有阿拉伯国家规划综合性、可持续的人类住区;实施良好城市治理的原则,进行规划和管理人类住区的能力建设;改善城市环境可持续性;加强适应气候变化和保护自然资源的能力;提高城市生产力,以便在国家和区域两级实现经济增长和可持续发展。

- 266. 大多数阿拉伯国家已经采用城市发展空间框架中体现的国家城市政策和增长战略。人居署定义和推广的国家城市政策包括"为实现在长远范围推动转型、具有高生产力、包容和有抵御灾害能力的城市发展的共同愿景和目标,由政府牵头协调和团结各行为体的审慎流程得出的一套连贯一致的决定"(人居署,2014)。
- 267. 这类框架已体现在埃及预防有价值农业用地被城市化的国家政策当中,还体现在马格里布法语国家的国土总体规划中或像约旦一样通过一系列部门战略得以体现。这些框架应结合地方优先事项,同时提供大体方向,以确保国家方案和地方举措之间连贯一致并协同增效。在海湾国家,国家城市政策的制定受到经济多样化需求的驱动,主要通过投资知识经济和相关国土规划推动这一新部门的发展,包括建立新城镇。在缺少明确的国家城市政策的最不发达国家,正如苏丹所经历的,未来的冲突后阶段将提供一个宝贵的机会,以综合和相互促进的方式规划重建和城市发展问题。然而,稳定和安全是关于城市发展未来愿景的国家磋商应考虑的必要因素。
- 268. 阿拉伯区域目前的国家城市政策和空间战略整合西方国家的空间规划原则,结合以前殖民主义管理部门的模式以及地方的行政和法律传统。由于国家或区域一级发展战略不均衡以及地方一级的资源、实施能力以及制定的计划不均衡,国家城市政策的实施常常面临挑战。不过,经济发展区域的概念逐步得到采用,并根据各国(马格里布国家和埃及)的特殊情况加以调整。2005年,约旦为协调区域计划和方案,在各行政区探索区域委员会的概念,出于政治和社会原因,在向行政区下放权力之前,事先在马达巴试行了该概念(约旦,2014)。
- 269. 在基本半干旱的阿拉伯区域(世界上最缺水的区域),实现可持续的城市发展是一项严峻的挑战。气候变化的影响预计会增加干旱的发生率和严重性,因而加剧地下水储量的减少。降雨量减少威胁到农村社区依靠农业维持生计的能力,将进一步推动人口由农村向城市移徙。沿海城市必须严肃对待海平面上升预测的潜在影响,一些在历史上沿河建城的国家亟需使城市发展不依赖有价值的农业用地。埃及自 1966 年以来的城市政策极好地体现了这一点,该区域唯一的大城市开罗的案例就是一个很好的例子。有趣的是,这种情况使发展战略侧重于经济区域、门户、增长支柱、智能节点和发展走廊。在这种背景下,城市政策的空间维度是战略规划框架不可或缺的组成部分。
- 270. 正如第一届阿拉伯住房和发展部长论坛所强调的,需要针对土地使用的空间信息技术以及相关技术培训,以便利用这些技术在塑造城市地区住房模式方面发挥作用。该论坛还强调了认识提高工作,认识提高能够在采用环境可持续住房设计和规划方面发挥作用。

1. 马什雷克

271. 所有马什雷克国家都有明确的国家空间战略或一系列可以构成国家城市政策框架的政策指令。埃及的国家规划和发展法规已经过修正并被专门载入第 119/2008 号法中,该法案详述了规划和实施(包括国家、区域和城市各级的愿景、战略计划和城市发展计划)的法律和制度框架。该法案还赋予地方主管部门编制结构性区域计划的权利,不过地方主管部门可以向负责国家和区域空间规划的中央机构实体规划总局寻求援助。

272. 伊拉克市政和公共工程部实体规划总局具有类似职责,即制定国家计划,并与城市和区域合作制定其总计划。然而,大多数计划自 2003 年开始已经过时,而且由于安全形势未能更新(伊拉克,2014)。被迫流离失所干扰了自然的城市化模式,促使该部门探索如何将投资引向中型城市,如何建设卫星城,为达到空间增长限制的城市中心分担城市扩张压力。

273. 约旦和黎巴嫩国家城市政策的重点不得不改变,从在常规情况下引导城市发展向应对城镇人道主义危机及其后果转变。约旦于 2006 年开始编制首个约旦王国土地使用综合地图,目前已经更新,纳入了气候变化的影响。大安曼市承担了首都所有的规划职能,并于近期完成了第五份安曼大都市区总计划(约旦,2014)。黎巴嫩的发展和重建理事会于战争后阶段成立,负责国家规划和编制城市总计划。该理事会于 2005 年制定了该国首个实体总计划,推广通过土地使用管理实现可持续、平衡发展和遗产保护的原则。

274. 在巴勒斯坦,托管阶段遗留下来的空间规划和各种土地法规,加上以色列占领导致的法规交叉重叠和实际障碍,致使框架缺少空间规划和城市增长发展所需的连贯性。

275. 2010年,在武装冲突暴发之前,叙利亚设立了区域规划高级委员会,负责制定区域规划国家框架,解决在发展机会和增长潜力方面存在的区域失衡和差距问题。在开发署支持下制定的举措创造了整合经济、社会和环境维度的空间规划框架。该举措确定了发展走廊和关键项目,以便减少差距、促进增长和创造就业。

2. 马格里布

276. 马格里布国家近期的国家城市政策倾向于侧重二级城市的发展和提升,以便平衡境内的经济机遇。过去二十年中,摩洛哥、突尼斯以及阿尔及利亚(程度较轻)的城市政策中都包含了为城市地区低收入家庭更换住房的坚定政治承诺。利比亚骚乱妨碍了突尼斯边境区域实体规划的实施以及由利比亚中央城市规划机构制定的城市发展战略的实施,战略包括经修订和扩充的《2006-2030 年国家实体远景规划》。马格里布城市发展的一个重要方面在于,重视城市政策的空间维度,并通过国家土地使用计划将其体现。

277. 为了重新平衡阿尔及利亚境内的人口和经济活动,提高市中心的吸引力,保护该国的自然和文化资本,阿尔及利亚 2030 年国家土地使用计划设定了八项城市和城区发展具体方案。这些方案的实质和目标与该区域许多其他土地使用计划存在共性,包括:鼓励在发展走廊沿线形成经济增长支柱,从而整合工业区;可持续资源使用;保护和保存文化遗产;重新平衡沿海地区发展(阿尔及利亚,内政和地方政府部,2006)。

278. 摩洛哥目前的 2025 年土地使用计划包括 51 项空间和部门发展指令, 许多指令具体涉及城市地区。考虑到城市增长的空间影响,城市规划需要弥 补基础设施和服务方面的缺口,执行建筑与建设法规,改革住房政策并利用 文化遗产促进发展(非斯在这方面已取得了成功)。该规划还呼吁重新塑造 城市模式,目前正在通过城市政策等各种新举措实现。

279. 为了将国家土地使用计划落实到地方一级,由区域主管部门制定区域土地使用计划,地方一级在有关部门或局的支持下制定城市发展总规划。地方和区域主管部门逐步获得了完成这些计划的能力和支持,不过还有可能取得更进一步的进展。突尼斯新宪法规定,在城市发展项目批准前,由地方主管部门制定这类总计划。毛里塔尼亚 2010 年《城市规划法》为制定国家土地政策提供了法律框架。这部新法律的第 18 条呼吁在制定国家土地使用计划的过程中采用参与式进程,包括地方主管部门、私营行为体和民间社会的参与(毛里塔尼亚,2010)。

280. 该区域所有国家土地使用计划都相对较新,摩洛哥等国家不断修正 其区域规划局的职责和职能,以便在土地方面预先采取干预措施,而非以补 救的方式解决挑战。这包括支持逐步下放规划职能并确保公共行动在城市发 展和规划不同领域内保持连贯一致。

3. 海湾合作委员会

281. 沙特阿拉伯的城市政策以及小型城邦的国家政策逐步侧重于发展新的知识中心,以便推动创新和技术发展。它们持续推广具有经济效益且保障所有公民获取土地和住房权利的城区政策。与阿拉伯世界的其他分区域相比,该区域的许多城市和国家发展政策与私营部门合作的特征更明显,考虑到海湾地区的财力及其作为商业、金融和房地产投资中心的吸引力,这一点不足为奇。

282. 许多小型的海湾国家近期制定的发展战略纳入了指导主要城市增长的空间维度方面内容。这些计划和战略通常与大型国际公司协作制定。巴林工程、城市事务和城市规划部是负责国家城市政策的主要机构,于 2007 年制定了 2030 年国家规划发展战略,而科威特的规划和发展最高委员会总秘书处是负责 2035 年愿景的实体。阿曼苏丹国城镇规划最高委员会于 2010 年启动了制定该国首项国家空间战略的进程,而卡塔尔的城市化水平(99%)高,其国家发展战略和愿景实际上就是城市政策(Freiland,2015)。通过与代表公共、私营和民间社会部门(包括妇女和青年团体)的卡塔尔人开展协商进程,于 2008 年制定了卡塔尔 2030 年国家愿景(卡塔尔发展规划总秘书处,2008)。阿拉伯联合酋长国的阿布扎比城市规划委员会为阿布扎比(首都)、艾尔戈比亚和艾因制定了 2030 年城市和区域结构计划,而迪拜城市规划指导委员会与国外咨询公司协作制定了迪拜 2020 年城市总计划(阿布扎比城市规划委员会,2015;迪拜市规划部,2012)。

283. 考虑到沙特阿拉伯的中央行政结构,国家城市战略主要将战略决定和项目实施的责任分配给了经济和规划部以及城乡事务部。首项国家空间战略由城乡事务部下属的城镇规划副部于 2001 年制定,目前正在审查中。该战略注重管理城乡联系,认识到有必要提升中小城市在经济发展方面的作用,有必要通过投资提升其平衡人口分布的能力。与该干旱区域其他空间战略一样,基础设施走廊沿线的空间结构对于该国的综合城市发展至关重要。然而,沙特阿拉伯并未颁布关于空间战略、城市计划和公众参与的全面立法,尽管当前的空间战略确实受益于非正式公开磋商(沙特阿拉伯,2014)。

4. 阿拉伯最不发达国家

284. 最不发达国家通常将国家城市政策纳入国家发展政策。根据该分区域的联邦系统,州或省通常负责制定区域、城市和地方计划,然后由中央机构或部门批准。在也门,能力上的限制妨碍地方主管部门自行制定计划,这意味着大多数工作仍然由近期成立的土地调查和城市规划总局承担(Dabbas和 Burns,2011)。2011 年开始的动荡已经开始影响该国政府制定城市政策和实施方案的能力。一些国家的省份保有制定空间和城市发展计划的能力,有必要建立机制使省级计划符合国家政策,以便确保连贯一致的城市增长管理。目前,该分区域的许多国家正在发生冲突,影响了国家融合,难以制定综合的国家城市政策。索马里就是其中一例。

285. 在苏丹的联邦系统中,州份或州受委托负责城乡规划。它们制定省级结构计划、城市总计划以及农村发展计划。为了加强中央协调,1996 年成立国家实体发展委员会,负责监督国家一级的实体规划和发展。自成立以来,该委员会已制定了若干总体规划指令,促成了州首府结构计划以及喀土穆州、加达里夫州、南达尔富州、北州、青尼罗州和卡萨拉州区域发展计划的制定。该委员会还筹备了城市观测站项目,制定了国家可持续城市发展战略(苏丹环境、林业和城市发展部,2014)。

286. 科摩罗和吉布提已根据法国的模式制定规划体系。吉布提的城市集聚区目前正在更新其最初于 2000 年通过的关于土地使用和城市规划的总计划。目前的目标侧重于增加港口和工业活动,以强化吉布提作为通往东非门户的地位,同时继续将人口压力转移到二级城市(吉布提社会发展机构,2012)。

5. 政策考虑

- 酌情进行法律和制度改革,以便推动政策的实施。
- 加强负责城市发展的国家部委和机构与地方一级的协调以及地方政府间的协调,以便实现全面透明的治理框架。
- 提高权力下放治理、政治和财政权力下放的成效,加强市政当局依靠自身资源补充中央政府补助的能力。加强地方规划和管理城市增长的技术能力。
- 加强都市治理,应对大型城区管辖区之间的协调,以便应对城市发展和管理挑战,尤其是在扩大基本城市服务的平等获取方面。
- 改革市政财政、财产登记程序和税收清册,使地方主管部门能够为其运作和资本投资供资,获取城市土地的价值,加大努力规范创造地方收益的非正规经济。
- 加强公民对城市治理各个方面的参与,建立必要的体制和技术能力,以 便整合公民为城市计划、政策、监测和实施作出的贡献。
- 加强地方政府和民间社会组织在社区举措方面的联系,以便改善生活环境,提供基本城市服务,升级非正规住区。要使城市公民参与有效的参与式进程,就需要共同努力,加强民间社会及其组织(尤其是边缘化群体组织)的能力建设。可以通过基于信息和通信技术的治理鼓励和推动其参与。

- 与地方主管部门一同协调冲突后恢复和重建,以便加强受冲突影响地区的复原力,建设必要的体制和技术能力。
- 推动收集关于城市发展趋势的客观、准确、具有可比性的数据,以便分析城市动态,为支持和监测决策和政策制定提供必要的事实资料。

八、 结论: 建设更加包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市

287. 包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的目标对于阿拉伯城市及整个阿拉伯区域而言至关重要。在过去几十年里,出现了若干亟需解决的重大城市挑战。该区域亟需全新的应对住房和城市发展的协商一致办法,以满足该区域人民的需求和期望。确定并分析该区域面临的主要城市挑战和优先事项将为当前的全球辩论和《新城市议程》的起草作出贡献,并为该区域可持续城市发展新办法铺平道路。下文总结了本报告中载列的问题和信息。

A. 经济与就业

288. 截至 2014 年,阿拉伯区域 40%至 70%的人口居住在城市,大部分国家经济活动集中在一个或多个大型城市集聚区。由于在过去二十年里,城市经济活动日益集中,阿拉伯区域面临的一个主要问题是如何为新增劳动力创造就业。死亡率下降速度高于出生率,再加上大多数政府对教育的重视,使得大多数国家劳动力市场新增的受教育青年人数骤增。结果,所有国家都面临着为世界上最大的青年人群提供就业机会的挑战。在许多国家,学业成绩和现有就业机会之间不相匹配,导致失业率日益升高。

289. 应对青年失业挑战的措施应优先确保教育系统和生产性就业机会相匹配,并考虑对职业培训和创业活动进行投资。利用汇款的创新工具和办法不断进步和发展,不仅会对接收汇款的各个家庭,也会对城市社区产生积极的经济影响。

290. 此外,青年人口膨胀问题严重,成为该区域发展面临的重大挑战,经济差距日益拉大加剧了获取提升机会方面的不平等问题。政治、经济和社会排斥对青年的影响尤其大,是导致 2011 年发生政治动荡的主要诱因,应作为城市地区未来发展计划的重点内容,以便克服不断扩大的差距,促进该区域的稳定。

291. 实现基础广泛和包容性经济增长应当是以下努力的核心部分:刺激就业,实现经济多样化,应对区域和城市经济差距,推动二级城市、新城镇和走廊沿线经济发展,以便更好地平衡地方的经济发展成果。全面的社会保护干预措施将减贫和劳动力市场支持及增加获得基本服务的机会挂钩,这有可能对减少阿拉伯城市的社会不平等问题产生最大的影响。

B. 人口动态

292. 由于人口快速增长、从农村到城市的移徙和国际移徙、经济转型和环境变化,若干阿拉伯国家的城市化持续快速发展。从农村到城市的移徙和国际移徙(包括战争和冲突导致的流离失所)持续拉动城市化,同时也受到生计机会、更好的服务和生活质量改善等拉力因素以及农业部门提供的机会减少等推力因素的影响。

293. 阿拉伯城市的部分人口继续在土地和财产、创收就业机会、社会保护、安全公共空间和基本城市服务(包括卫生和教育)获取方面面临实体、

经济和社会不平等问题。应将青年(尤其是年轻妇女)优先列为关键发展伙伴,向其提供适当的发表意见的平台,以便改善地方、国家和区域发展框架,从而改善其获取就业、教育和服务的机会。

294. 高城市化率、移徙者汇款和人口年轻化等因素的叠加,将持续增加对住房和城市服务的需求,也增加了地方主管部门扩大城市土地获取和提供充足基础设施方面的压力。因此,地方和国家政府应推动、促进并激励负担得起的城市住房的建设,刻不容缓地应对土地价格上涨和高昂的租金,因为这迫使年轻家庭逃离住房市场,居住在周边的非正规住区,导致城市的实体扩张。有必要改革土地授权和登记机制,以应对城市化分化和不规范,推动集中管理,引导城市化避开有价值的农业用地。

295. 暴力以及对暴力的恐惧导致大规模人口流动,使流离失所者聚集在城市地区。冲突导致的流离失所加速了城市化进程,是管理该区域城市人口增长的最大挑战之一。流离失所的规模常常超出政府和地方主管部门的能力承受范围,难以可持续管理收容城市,为人类和环境造成了挑战。需要制定全新的可持续干预措施和援助程序,维护难民和境内流离失所者的权利,包括恢复和平、稳定和安全时,返还和回返原籍国的权利。

C. 城市平等权利

296. 改善社会公平是公民率先需要改变的领域,成为大多数国家发展愿景的标志。排斥弱势人口的现实和观点以及中产阶级落空的期望增加了政治压力,导致该区域若干国家发生民间动乱和冲突。城市空间的差距不断扩大,其标志是地理发展模式失衡,缺乏全面和高质量的基本城市服务和适当住房的覆盖和获取途径。

297. 解决可持续融资和基础设施及基本服务维护的挑战,是增加现有人口创收机会以及适当住房解决方案和服务获取机会,满足城市未来增长需求的核心。加强社会公平,为弱势和边缘化人口赋权意味着:增加获得最低生活工资的机会;减少获取负担得起的住房的障碍;确保充分覆盖并提供高质量教育、食品、医疗和公共服务;保护所有公民免受暴力侵害;维护他们参与治理,尤其在地方一级参与治理的权利。

298. 城市增长率高加上未经监管的非正规部门在驱动城市化发展方面发挥重要作用,使得该区域大多数国家的居民人均公共绿化空间减少。自1970年代以来,城市土地价值快速升值(每三年约翻一番)导致市场分散,具有以下特点:投机普遍、非法划分城市边缘农业用地和空地以及加速使用汇款。非结构化大都市区房地产市场的发展动态导致城市无计划扩张。这类空间增长包括非正规住区扩张并快速集中在有价值农业用地上,影响了生计、环境保护和粮食安全。城市行政边界的划定应将满足城市未来增长需求的土地纳入考虑,以便防止盲目发展以及不相容的土地用途并存。该区域的土地和住房战略若要有效为人口提供适当住房,一些阿拉伯国家就需要改革将传统制度与现代登记法律相结合的复杂的授权和登记进程。此外,综合政策的制定应是主动而非被动过程,必须努力确保空间规划进程符合社会经济、文化和环境优先事项,以便实现更加公平的城市发展。

299. 阿拉伯城市公共空间拥有重要的社会职能,因为它们为不同社会群体和收入阶层提供了共同的场所。这包括历史广场、商业街、市场、公园、滨海路和滨水区。在限制使用公共空间的情况下,确保这些场所的开放性和

包容性对于增强社会凝聚力至关重要。安全、自由、远离虐待和骚扰的威胁,尤其对妇女和女孩而言,在确保公共空间的可用性方面发挥关键作用。

D. 环境和气候变化

300. 阿拉伯区域面临的最大环境挑战是水资源短缺。目前的用水模式是不可持续的,用水量超过可再生水源供应,而且若干国家已达到临界水平。气候变化导致气温升高和降水量减少,预计会加剧该区域所有国家的水资源短缺问题以及严重干旱的频率,使农业生产力下降 10%至 40%,并有可能进一步加剧由贫穷导致的从农村到城市的移徙。海平面上升以及未来水和粮食不安全威胁着快速增长的城市人口,这是该区域国家需要解决的与气候变化相关的决定性问题。此外,固体废物市政管理不充分,城市工业以及车辆老化导致空气污染加剧,危及到了城市居民的健康并削弱了城市空间的吸引力。

301. 解决这些环境和气候挑战需要扩展政策措施和规划战略,从而以符合自然资源保护要求的方式指导城市发展。应评估场所和人口遭遇日益频繁和严重的气候冲击和压力的可能性及脆弱性,为规划决定和发展法规的执行提供支撑。全球和区域战略和框架方面的努力能够加强适应、筹资和技术解决方案办法方面的知识交流,并促进加强国家战略和国际承诺之间建立联系。

302. 各国若要从绿化经济和人造环境中获取更多发展成果,加强绿色标准的实施和监测成效至关重要。激励绿色技术创新能不断降低可再生能源的成本,减少对污染较多的能源的依赖。还需要在该区域加大控制污染和温室气体排放量的措施(包括投资于可持续、低排放的交通方式和再循环举措),以保护城市居民的福祉。绿色经济以及使用可再生能源(例如,太阳能和风能)的潜力将改善生活环境,提升竞争力。"智慧城市"概念带来的科学、技术和创新有潜力支持阿拉伯区域发展可持续和有抵御灾害能力的城市。

303. 阿拉伯区域环境研究支持需要涉及污染、废物管理、水资源短缺以及气候变化的影响等内容。体制、技术和财政能力建设努力应旨在加强相关机构环境法规的制定和执行。城市规划战略和政策应旨在保护有价值的资源,保护环境敏感的领域并提供充足的绿色空间。

E. 城市治理

304. 该区域所有国家都有设立中央机构的传统,大多数地方政府没有能力通过并实施城市增长管理战略。它们依赖国家机构制定或核准其发展计划,并且由于不能设定地方房地产税费,需依赖中央政府补助为其资本投资和大多数运作成本供资。职能部委的分支机构通常管理地方服务的提供,但是缺乏独立制定方案的权限。成功下放发展职能需要法律和体制改革,同时加强地方主管部门的技术和财政能力,尤其是为了在地方一级实施国家发展计划和空间战略,并为了在制定地方协调的计划时整合公民的反馈意见。财政权力下放最需要特别加强地方主管部门独立创造资源、为其运作和投资供资的能力(包括征收地方税收的能力)。

305. 治理不足在一定程度上导致该区域目前的动荡,并在一些情况下,加剧了许多阿拉伯城市的不安全状况。2011年开始影响了该区域部分国家的动荡暂时停止了为实现适于居住的、具有高生产力和抵御灾害能力的城市(以需求导向型治理为支撑)建设取得的进展。应推动公共参与并加强地方政府和民间社会组织之间围绕社区举措的联系,而且应以确保城市规划和治理满足城市人口需求和期望为出发点。在大型城市集聚区,可以通过加强国

家以下各级主管部门管辖区和都市区之间的协调,加强城市主管部门对公民的响应能力。

306. 国家和地方政府制定切实可行的未来愿景的能力因战争、占领和冲突的影响受到削弱,迫切需要恢复。若干国家的文化遗产和社会结构(该区域最宝贵的资产)由于近期持续的冲突受到了负面影响。一旦该区域当前的冲突解决,该区域各级政府应在促进包容和可持续和解、回返和重建框架方面发挥作用。发展和重建努力应考虑与政治稳定、包容、恢复经济增长、社会公平、改善所有公民的生活质量相关的城市发展优先事项,同时确保环境可持续性,履行从根源上解决冲突的承诺,以预防未来的冲突。

参考资料

Abdalla, Muna A. (2008). Poverty and inequality in urban Sudan: Policies, institutions, and governance. African Studies Centre, Universiteit Leiden. African Studies Collection, vol. 13. Available from https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/13106/ASC-075287668-1015-01.pdf?sequence=2.

Abdel Ghafar, Adel (2015). Egypt's new gas discovery: Opportunities and challenges. Brookings Doha Centre, September 2015. Available from

http://www.brookings.edu/research/opinions/2015/09/10-egypt-gas-discovery-abdelghafar.

Abdel Samed, Bashar (2010). Accessibility standards in the Middle East and North Africa (MENA) region. Presentation at WSC workshop Accessibility and the contribution of International Standards. Available from

http://www.iso.org/sites/WSC_Accessibility_2010/presentations/3_Group_2_08_Bachar per cent20presentation.pdf.

Abu-Ata, Nathalie (2015). Mauritania's race against the rising sea. Voices: Perspectives on Development. The World Bank. October 2015. Available from

http://blogs.worldbank.org/voices/mauritania-s-race-against-rising-sea

Abu Dhabi e-Government (2016). Getting support for special needs. Available from https://www.abudhabi.ae/portal/public/en/citizens/religion_and_community/special_need?_adf.ctrl -state=18a9mtkae9 4& afrLoop=477873055562721#!

Abu-Swaireh, Luna (2015). Disaster risk reduction for resilience and sustainable development in the Arab region. Available from

http://www.unisdr.org/files/45341_disasterriskreductionforresilience.pdf

Acero, Bera (2015). Arab States to implement Sendai Framework. United Nations Office for Risk Reduction. Available from http://www.unisdr.org/archive/46676

Advisory Group on Climate Change and Human Mobility (2015). Human Mobility in the Context of Climate Change UNFCCC - Paris COP21, Recommendations from the Advisory Group on Climate Change and Human Mobility. November 2015 Available from http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2015/201511-human-mobility-in-the-context-of-climate-change-unfccc-Paris-COP21.pdf

Algeria (2014). National Report on housing for the Conference on Housing Habitat III. July 2014.

Algeria, Agence Nationale de l'Amélioration et du Développement du Logement. (2015). Website http://www.aadl.com.dz/.

Algeria, Wilaya de Ain Temouchent (no date). Les Espaces Verts de l'Algérie en Générale et de Ain Temouchent en Particulier. Available from

http://en.calameo.com/read/000001084748d4266aacd

Al Horazi, Foad (2014). Future impact of climate change now visible in Yemen. World Bank. Available from http://www.worldbank.org/en/news/feature/2014/11/24/future-impact-of-climate-change-visible-now-in-yemen

Ali, Erfan (2005). Municipal administration modernization project: A tool for improving urban management. Environmental Policy Integration and SMAP III. Damascus. Available from http://aamohammad.kau.edu.sa/Files/0053059/Files/4816_005_MAM_Ali.pdf

Al-Iryani, Lamis, Alain de Janvry and Elisabeth Sadoulet (2015). The Yemen Social Fund for Development: An effective community-based approach amid political instability. International Peacekeeping, vol. 22, No. 4, 2015. Available from

http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13533312.2015.1064314#.Vs-e7vkrIdU

Al Kitbi, Ebtisam (2008). Women's political status in the GCC States. Carnegie Endowment for International Peace, 20 August 2008. Available from

http://carnegieendowment.org/2008/08/20/women-s-political-status-in-gcc-states/f9ny

Al-Nozaily F. and others (2014). Promotion of indigenous knowledge in water demand management for the historical Old Sana'a City gardens (Maqashim). Journal of Engineering Sciences, Sana'a University. Available from http://www.yemenwater.org/wp-content/uploads/2015/06/Promotion-of-Indigenous-Knowledge-in-Water-Demand-Management.pdf

Al-Yousfi, Basel (2006). Sound environmental management of solid waste: The landfill bioreactor. Available from

http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ARADO/UNPAN020863.pdf

Amos, Deborah (2015). Saudi women: Elections are one step forward on a long road. NPR Parallels. 15 December 2015. Available from

http://www.npr.org/sections/parallels/2015/12/14/459683623/saudi-women-elections-are-one-step-forward-on-a-long-road

Arab Forum for Environment and Development (2015). Arab environment: Sustainable consumption for better resource management. Available from http://www.afedonline.org/Report2015/English/ENglish2015L.pdf

Arab Group (2013). Arab Group Statement: Closing of ADP 13 June 2013. United Nations Framework Convention on Climate Change. Available from https://unfccc.int/files/meetings/bonn_jun_2013/in-session/application/pdf/adp2-2 closing plenary statement arab group.pdf

Arab Urban Development Institute (2016). Urban observatories in Arab cities. Available from http://www.araburban.com/index.php?page_id=231&site_id=3

Atallah, Sami (2012). Decentralization in Lebanon. The Lebanese Centre for Policy Studies. March 2012. Available from http://www.lcps-lebanon.org/featuredArticle.php?id=6>

Brauer, M. and others (2015). Ambient air pollution exposure estimation for the global burden of disease 2013. Paper submitted for publication. Seattle: Institute for Health Metrics and Evaluation, University of Washington.

Brown, O. and A. Crawford (2009). Rising temperatures, rising tensions: Climate change and the risk of violent conflict in the Middle East. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development.

CARE (2013). Syrian refugees in urban Jordan: Baseline assessment of community-identified vulnerabilities among Syrian refugees living in Irbid, Madaba, Mufraq, and Zarqa. April 2013. Available from http://www.care.org/sites/default/files/documents/EMER-JOR-2013-Syrian-Refugees-in-Urban-Jordan.pdf.

Centre for Environment and Development in the Arab Region and Europe (2014a). Forum Report of the regional forum on promoting vehicular fuel quality and fuel economy policies for the Arab region

_____ (2014b). Fuel Quality Roadmap for Arab States. Available from http://scp.cedare.int/wp-content/uploads/2014/11/Arab_Sulfur_Roadmap_eng.pdf.

Centre Maghrébian d'Etudes Stratégiques and Konrad Adenauer Stiftung (2014). Colloque nationale: La decentralization et le développement local en Mauritanie. 13-14 décembre 2014, Nouakchott (Mauritanie). Konrad Adenauer Stiftung. Available from http://www.kas.de/wf/doc/kas 14660-1442-1-30.pdf?141210134431.

Crawford, Nicolas and others (2015). Protracted displacement: Uncertain paths to self-reliance in exile. Humanitarian Policy Group. September 2015. Available from http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9851.pdf.

Dabbas, Suleiman and Tony Burns (2011). Developing Effective Policy and Planning in Yemen. FIG Working Week 2011: Bridging the gap between cultures. Marrakech, Morocco, 18-22 May 2011. Available from

http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/field_protection_clusters/Yemen/files/HLP per cent20AoR/Developing_Effective_Policy_2009_EN.pdf.

Devereux, Stephen (2015). Social protection and safety nets in the Middle East and North Africa. IDS Research Report No. 80. Institute of Development Studies. Available from http://www.ids.ac.uk/publication/social-protection-and-safety-nets-in-the-middle-east-and-north-africa.

Economic and Social Council, Jordan (2008). Assessing the Middle Class in Jordan (2008) – Policy Paper. Available from

 $http://www.mop.gov.jo/echobusv3.0/SystemAssets/pdf/Reports/Assessing_the_Middle_Class_in_Jordan_(2008).pdf.$

Egypt (2009). Act 119 of 2009. *Egyptian Official Gazette*. http://dar.bibalex.org/webpages/mainpage.jsf?PID=DAF-Job:54009&q=

Egypt, General Organization for Physical Planning (2012). Greater Cairo urban development strategy. Part 1: Future vision and strategic directions. Cairo Future Vision. General Organization for Physical Planning. Ministry of Housing, Utilities, and Urban Communities. UN-Habitat. UNDP. Available from http://gopp.gov.eg/wp-content/uploads/2015/07/1CFV-EN.pdf.

Egypt, State Information Service (2014). Statement by the Ministry of Social Solidarity about NGOs Law. August 14, 2014.

http://www.sis.gov.eg/En/Templates/Articles/tmpArticleNews.aspx?ArtID=79210#.Vnb6qfkrId U

El Aissi, Noureddine (2014). Rabat: Plus de 30 millions de DH pour l'espace vert. *L'economiste*, No. 4242, 27 March 2014. Available from http://www.leconomiste.com/article/927851-rabat-plus-de-30-millions-de-dh-pour-l-espace-vert#sthash.eZycCsBM.dpuf

El-Geneidy, A. and others (2011). Sustainable urban mobility in the Middle East and North Africa. Thematic study prepared for Global Report on Human Settlements 2013. Available from http://unhabitat.org/wp-

content/uploads/2013/06/GRHS.2013.Regional.Middle.East_.and_.North_.Africa.pdf.

Environmental Defense Fund (2015). Solutions, Vol 46. No 4. Fall 2015. New York.

European University Institute and Gulf Research Centre (2015). GCC: Total population and percentage of nationals and non-nationals in GCC countries (latest national statistics, 2010-2015). Gulf Labour Markets and Migration Database. Available from http://gulfmigration.eu/total-population-and-percentage-of-nationals-and-non-nationals-in-gcc-countries-latest-national-statistics-2010-2015/.

Fahmi, Wael Salah (2005). The impact of privatization of solid waste management on the zabbaleen garbage collectors of Cairo. *Environment and Urbanization*, Vol 17, no.2, p.158

Food and Agriculture Organization of the United Nations (2002). Gender and law: Women's rights in agriculture. Legislative Study 76, Rev. 1. Available from ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/y4311e/y4311e00.pdf.

_____ (2014). Urban agriculture in the Gaza Strip through vertical gardens and aquaponics. Available from

France, Agence Française de Développement (2016). La plus grande centrale solaire du monde, à Ouarzazate. Available from http://carte.afd.fr/afd/fr/projet/la-plus-grande-centrale-solaire-du-monde-a-ouarzazate.

Funk, C. and others (2011). A climate trend analysis of Sudan, U.S. Geological Survey Fact Sheet 2011-3072. Available from http://pubs.usgs.gov/fs/2011/3072/pdf/FS2011-3072.pdf.

Global database of quotas for women (2015). Website http://www.quotaproject.org/uid/search.cfm

con

Groupe Al Omrane (2013). 4 villes nouvelles. Available from http://www.alomrane.ma/fr/metiers-programmes-r7/villes-nouvelles-c66/

_____ (2015). Website http://www.alomrane.ma/

Handicap International. (2015). Maroc 2015. September 2015. Available from http://www.handicap-international.fr/sites/default/files/country/files/handicap-international-maroc.pdf.

Intergovernmental Panel on Climate Change (2013). Summary for policymakers of *Climate change 2013: The Physical science basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA. Summary available from http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/

(2014). Climate change 2014: Synthesis report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 151 pp.

Internal Displacement Monitoring Centre (2015). *Global overview 2015: People internally displaced by conflict and violence*. Available from http://www.internal-displacement.org/publications/2015/global-overview-2015-people-internally-displaced-by-conflict-and-violence.

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (2009). Sudan: Khartoum State floods emergency appeal. 17 September 2009. Available from https://www.ifrc.org/docs/appeals/09/MDRSD007EA.pdf.

International Labour Organization (2015). Youth unemployment rates by region, 1995 and 2000–2014. Available from http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/multimedia/maps-and-charts/WCMS_411962/lang--en/index.htm.

International Monetary Fund (2004). *Union of the Comoros: Selected issues and statistical appendix*. IMF Country Report 04/233. August 2004.

International Organization for Migration (2014). *IOM outlook on migration, environment and climate change*. Available from http://publications.iom.int/system/files/pdf/mecc_outlook.pdf.

_____(2015a). Mediterranean update. Missing migrants project, 4 August 2015. Available from https://www.iom.int/sites/default/files/infographic/image/IOM-Mediterranean-Migration-Routes-04-Aug-2015.jpg.

______(2015b). World migration report 2015. Migrants and cities: New partnerships to manage mobility. October 2015. Available from http://publications.iom.int/system/files/wmr2015 en.pdf.

Iraq (2014). *National Report of the Republic of Iraq for Habitat III 2016*. Republic of Iraq. UN-Habitat. Baghdad. July 2014.

Ismail, Anis B. (2012). SWEEPNET: Greening the waste sector in the Arab region. Available from http://css.escwa.org.lb/SDPD/3562/D3-P4.pdf .

Jacobsen, Karen (2008). *Internal displacement to urban areas: The Tufts-IDMC Profiling Study. Khartoum, Sudan: Case 1*. August 2008. Feinstein International Centre, Tufts University in collaboration with Internal Displacement Monitoring Centre, Geneva. Available from http://fic.tufts.edu/assets/Tufts-IDMC-Profiling-2008-Khartoum.pdf.

Jeddah Development and Urban Regeneration Corporation (2015). Website http://www.jdurc.com/index.php/en/about-jdurc/about-company.

Jordan (2014). Third National Report on the Habitat in Cooperation with UN Programme for Human Settlement (Jordan). September 2014.

Jordan, Higher Council for Affairs of Persons with Disabilities (2010). 2010-2015 National Strategy for People with Disabilities. Available from http://inform.gov.jo/en-us/By-Date/Report-Details/ArticleId/86/2010-2015-National-Strategy-for-People-with-Disabilities.

Jordan, Higher Council for Youth, United Nations Development Programme and United Nations Children's Fund (2005). National Youth Strategy for Jordan 2005 - 2009: Summary. Available from http://www.youthpolicy.org/national/Jordan_2005_National_Youth_Strategy.pdf.

Jordan, Ministry of Planning and International Cooperation and United Nations (2015). *Jordan Response Plan for the Syria Crisis*.

Kellam, Henry H. (2005). *Decentralization and capacity-building in Djibouti*. IFES/USAID/DJIBOUTI, Decentralization October – December 2005. Available from http://www.henrykellam.com/reports/Dji_FinRep_USAID.pdf.

Khalifa, Marwa A. (2011). Redefining slums in Egypt: Unplanned versus unsafe areas. *Habitat International*, Volume 35. pp. 40-49.

Khartoum State Ministry of Planning and Physical Development (2009). Khartoum Structure Plan. MEFIT & CENTECS. October 2009.

Khedr, Ahmed Aly (2010). Kuwait's legal system and legal research. GlobaLex. Available from http://www.nyulawglobal.org/globalex/Kuwait.html#themunicipality.

Kimenyi, Mwangi S. (2012). One year after independence: Opportunities and obstacles for Africa's newest country. Africa Growth Initiative at the Brookings Institute. June 2012. Available from https://www.brookings.edu/multi-chapter-report/one-year-after-south-sudans-independence-opportunities-and-obstacles-for-africas-newest-country/

Kingsely, Patrick (2013). Masdar: the shifting goalposts of Abu Dhabi's ambitious eco-city. *Wired*, December 2013. Available from

http://www.wired.co.uk/magazine/archive/2013/12/features/reality-hits-masdar.

League of Arab States (2008). Arab Charter on Human Rights.

Lebanon and United Nations (2014). Lebanon Crisis Response Plan: 2015-16. 15 December 2014. Available from

https://dl.dropboxusercontent.com/u/23549942/LCRP_Leb/LCRP_FULL_141215_web.pdf.

Leister, Eric (2015). Several years' worth of rain falls in Yemen from Chapala. Accuweather. http://www.accuweather.com/en/weather-news/strengthening-cyclone-chapala/53282115

Madinah Local Urban Observatory (2009). Scroll of Honour Submission. World Habitat Day 2009. Available from

http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/9125_270_MLUOSubmission.pdf.

Mathiesen, Kar (2015). UN climate fund releases \$183m to tackle global warming. *The Guardian*, 6 November 2015. Available from

http://www.theguardian.com/environment/2015/nov/06/uns-climate-fund-release-183m-to-tackle-global-warming.

Morocco (1997) Loi n°47-96 relative àl'organisation de la région. Available from http://www.fec.org.ma/Textes/Loi47-96.pdf .

_____ (2009). "Dahir no 1-08-153 du 22 safar 1430 (18 février 2009) portant promulgation de la loi no 17-08 modifiant et complétant la loi no 78-00 portant charte communal, telle que modifiée et complétée." *Bulletin Officiel*. Available from http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/lois/Loi_17-08_Fr.pdf?ver=2014-11-10-112908-80

Morocco, Haut-Commissariat au Plan. (2014). Presentation des Principaux R ésultats du Recensement Général de la Population et de l'Habitat 2014. Available from http://rgph2014.hcp.ma/Presentation-des-principaux-resultats-du-RGPH-2014_a374.html.

Morocco (2014). Country Report for the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development. Kingdom of Morocco. Rabat. July 2014.

Morocco, Ministry of Housing and City Policy (2014). L'expérience marocaine en matière de politique de la Ville. Presentation at the Conference Bilan et perspectives de la nouvelle politique de la ville et de l'habitat organized by APD Maroc. Ministère de l'Habitat et de la Politique de la Ville. 18 December 2014. Available from

http://www.slideshare.net/apdmaroc/apd-maroc-confrence-bilan-perspectives-de-la-nouvelle-politique-de-la-ville-et-de-lhabitat.

Morocco, Ministry responsible for Moroccans Residing Abroad and Migration Affairs (2015). Strat égie nationale d'immigration et d'asile. Available from

http://www.marocainsdumonde.gov.ma/fr/le-minist%C3%A8re/affaires-de-la-migration/strat%C3%A9gie-nationale-dimmigration-et-dasile.

Morocco, Ministry of Urban and Regional Planning (2015). *Gestion des risques dans la planification urbaine*. Available from http://www.muat.gov.ma/urbanisme.php.

Nelson, Arthur (2016). Morocco to switch on first phase of world's largest solar plant. *The Guardian*, 5 February 2016. Available from

http://www.theguardian.com/environment/2016/feb/04/morocco-to-switch-on-first-phase-of-worlds-largest-solar-plant.

NOW News (2007). Beirut's public space (or lack thereof). NOW Media. 31 July 2007. https://now.mmedia.me/lb/en/reportsfeatures/beiruts_public_space_or_lack_thereof.___

Observtoire Méditerranéen de l'Energie (2015). *Solar thermal in the Mediterranean region: Market assessment*. Report for GSWH – UNEP – UNDP. September 2015. Available from https://www.b2match.eu/system/stworkshop2013/files/Market_Assessment_Report_II.pdf?1357 834276.

Organization for Economic Cooperation and Development (2009). Overview: Data on informal employment and self-employment. Excerpted from *Is informal normal? Towards more and better jobs in developing countries*. Available from http://www.oecd.org/dev/poverty/42863997.pdf.

OHCHR and UN-Habitat (2009). The right to adequate housing. Factsheet No. 21 Available from http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf.

Palestinian National Authority, Palestinian National Bureau of Statistics (2010). *Migration's survey in the Palestinian Territory*. December 2010. Available from http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_pcbs/PressRelease/Migration_e.pdf.

Pantuliano, Sara, and others (2011). *City limits: Urbanization and vulnerability in Sudan: Khartoum case study*. London: Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute. Funded by UK Department for International Development. January 2011. Available from https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/6520.pdf.

Paramaguru, Kharunya (2014). Tunisia recognizes climate change in its Constitution. *Time Magazine*, 29 January 2014. Available from http://science.time.com/2014/01/29/tunisia-recognizes-climate-change-in-its constitution/.

Pivac, Dad Zecic (2015). The big gulp: State-of-the-art technologies and sustainable practices can save the GCC from thirst. *BK magazine*. Available from http://www.bq-magazine.com/industries/2015/02/water-scarcity-in-the-middle-east.

Qatar, General Secretariat for Development Planning (2011). *Qatar National Development Strategy 2011-2016: Towards Qatar National Vision 2030*. Available from http://www.mdps.gov.qa/en/knowledge/HomePagePublications/Qatar_NDS_reprint_complete_lowres 16May.pdf.

Regional Centre for Renewable Energy and Energy Efficiency (2015). *Arab Future Energy Index (AFEX) Energy Efficiency 2015*. Available from http://www.rcreee.org/sites/default/files/afex_ee_2015_engish_web_0.pdf.

Reuters (2015). GCC to increase desalination capacity 40 per cent by 2020, IWS reveals. October 2015. Available from

https://www.zawya.com/story/GCC_to_increase_desalination_capacity_40_by_2020_IWS-ZAWYA20151026083036/.

Saab, Najib W. and Tolba Mostafa K., eds. (2009). Report of the Arab Forum for Environment and Development – Arab environment: Climate change - Impact of climate change on Arab Countries. Available from http://www.afedonline.org/afedreport09/

Samad, Bashar Abdel (2010). Accessibility standards in the Middle East and North Africa (MENA) region. Presentation at WSC workshop Accessibility and the contribution of International Standards. 3-4 November 2010. Available from

 $http://www.iso.org/sites/WSC_Accessibility_2010/presentations/3_Group_2_08_Bachar\%20 presentation.pdf$

Saudi Arabia, Ministry of Economy and Planning (2009). *Ninth Development Plan*. Chapter 18 Youth and Development.

Saudi Arabia, Ministry of Municipal and Rural Affairs and the National Habitat Consultation Group in the Kingdom of Saudi Arabia (2014). *National Report for the UN Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III)*.

Save the Children (2014). *Too young to wed: The growing problem of child marriage among Syrian girls in Jordan*. Available from http://www.savethechildren.org/atf/cf/%7B9def2ebe-10ae-432c-9bd0-df91d2eba74a%7D/TOO_YOUNG_TO_WED_REPORT_0714.PDF

Serageldin, Mona (2015). The dynamics of neighbourhood transformation: Long-term trends and immediate responses to turmoil and civil unrest. Lecture at City Debates 2015. American University of Beirut. Thursday, 5 March 2015.

Serageldin, Mona, Fran çois Vigier and Maren Larsen (2014). Urban migration trends in the MENA region and the challenge of conflict-induced displacement. Background Paper for the *World migration report 2015: Migrants and cities: New partnerships to manage mobility*. Geneva: International Organization for Migration

_____ (forthcoming). Regional case studies for the Africities Conference Report: Cairo. Background to Africities 7, Conference in Johannesburg, South Africa.

Serageldin, M., F. Vigier and K. Leith (2010). Land in North Africa. Background Report for *States of African Cities 2010* June 2010. UN-Habitat.

SOLIDERE and ESCWA (1998). Accessibility for the disabled: A design manual for a barrier free environment. Available from http://www.un.org/esa/socdev/enable/designm/

Souad, Adane (2015). Case study on Middle East & North Africa. Women's property rights in the MENA region: When state and society join efforts to discriminate against women. The International Property Rights Index 2015. Available from http://internationalpropertyrightsindex.org/MENA

State of Palestine (2014). *National Report. United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III).*

Stockholm Environment Institute (2012). Climate change, water and energy in the MENA region: Why a "nexus" approach is crucial for mitigation and adaptation. Discussion Brief. Available from http://www.sei-

international. or g/media manager/documents/Publications/Climate/SEI-DB-2012-MENA-climate-nexus.pdf

Sudan, Ministry of Environment, Forestry, and Urban Development (2014). Sudan's Report for United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, (Habitat III), 2016. National Council for Physical Development and United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). December 2014.

Syria, Office of the Prime Minister (2004). Individuals distribution by nationality and gender. Central Bureau of Statistics. www.cbssyr.sy/index-EN.htm

Tadamun (2013). The right to democratic local government in the Egyptian Constitution. 5 December 2013. Available from http://www.tadamun.info/2013/12/05/the-right-to-democratic-local-government/?lang=en#.Vns0OPkrIdX

(2015). Egypt's new cities: Neither just nor efficient. Available from http://www.tadamun.info/2015/12/31/egypts-new-cities-neither-just-efficient/?lang=en#.VsI9r2QrI1g

Tunisia, Centre de formation et d'appui à la decentralization and GIZ (2014). La démocratie locale et la participation des citoyens à l'action municipale. June 2014. Available from https://www.giz.de/en/downloads/giz2014-fr-democratie-locale-tunisie.pdf

United Arab Emirates, Ministry of Foreign Affairs Directorate of Energy and Climate Change, International Renewable Energy Agency, and Renewable Energy Policy Network for the 21st Century (REN21). (2013). *MENA renewables status report*. Available from http://www.ren21.net/Portals/0/documents/activities/Regional%20Reports/MENA_2013_lowres.pdf

United Nations (1989). Convention on the Rights of the Child. Available from http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx

United Nations and League of Arab States (2013). *The Arab Millennium Development Goals Report: Facing Challenges and Looking Beyond 2015*. Available from http://www.undp.org/content/dam/rbas/doc/MDGS%20publications/Arab_MDGR_2013_Englis h.pdf

United Nations Department for Economic and Social Affairs (2013). Population Division. International Migration. Total migrant stock at mid-year by origin and destination. Available from

 $http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates 2/estimates origin.s. \\ html$

_____ (2014). Population Division. *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*. Available from http://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Rep9ort.pdf

United Nations Department for Economic and Social Affairs and United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (2015). *Citizen Engagement and the Post-2015 Development Agenda: Report of the Expert Group Meeting*, Beirut, 3-4 December 2012 ESCWA Headquarters, Beirut, Lebanon. Available from <<

http://www.un.org/esa/socdev/egms/docs//2013/EmpowermentPolicies/UNESCWA_Citizen-Engagement Post-2015.pdf>>.

United Nations Development Programme (2013). *Water Governance in the Arab Region: Managing Scarcity and Securing the Future*. Available from

 $http://www.undp.org/content/dam/rbas/doc/Energy\%20 and \%20 Environment/Arab_Water_Gov_Report/Arab_Water_Gov_Report_Full_Final_Nov_27.pdf$

United Nations Development Programme, United Nations Office for Disaster Risk Reduction, League of Arab States and Swiss Cooperation Agency (2013). Aqaba Declaration on Disaster Risk Reduction. March 2013. Available from

http://www.preventionweb.net/files/31093_aqabadeclarationenglishfinaldraft.pdf

United Nations Environment Programme (2010). Environment Outlook for the Arab Region.

_____ (2011). Livelihood Security: Climate Change, Migration and Conflict in the Sahel. Available from

United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (2011). *Regional Overview: Youth in the Arab Region*. United Nations Programme on Youth. Available from http://social.un.org/youthyear/docs/Regional%20Overview%20Youth%20in%20the%20Arab%20Region-Western%20Asia.pdf

_____ (2014). Report of the Arab High-Level Forum on Sustainable Development. Amman, 2-4 April 2014. Available from

https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=1302&menu=1515

United Nations Economic and Social Commission for Western Asia, Arab Countries Water Utilities Association and the Arab Water Ministerial Council (2015). First Report of the Regional Initiative for the Development of a Mechanism to Monitor the Implementation of the Millennium Development Goals Related to Water and Sanitation in the Arab Region (MDG+Initiative)". http://www.acwua.org/sites/default/files/mdg_first_report-final-final.pdf

United Nations Economic and Social Commission for Western Asia and International Organization for Migration (2015). 2015 Situation Report on International Migration: Migration Displacement and Development in a Changing Arab Region. Available from https://publications.iom.int/books/2015-situation-report-international-migration

United Nations Economic and Social Commission for Western Asia and League of Arab States (2014). *Disability in the Arab Region: An Overview*. April 30, 2014. Available from https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/page_attachments/disability_in_the_arab_region-_an_overview_-_en_1.pdf

United Nations Economic and Social Commission for Western, League of Arab States and United Nations Environment Programme (2015). *Arab Sustainable Development Report Prototype Edition*. Technical Summary. Available from

http://www.preventionweb.net/files/45335_arabsustainabledevelopmentreport.pdf

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2012). *Managing Water under Uncertainty and Risk: United Nations World Water Development Report 4*, volume 1. Available from

http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/WWDR4%20Volume%201-Managing%20Water%20under%20Uncertainty%20and%20Risk.pdf

_____ (2013). Regional fact sheet: Education in the Arab States. Available from http://en.unesco.org/gem-report/sites/gem-report/files/219170e.pdf

UN-Habitat (2003). *The Challenge of slums: Global Report on Human Settlements 2003*. Nairobi: UN-Habitat. Available from

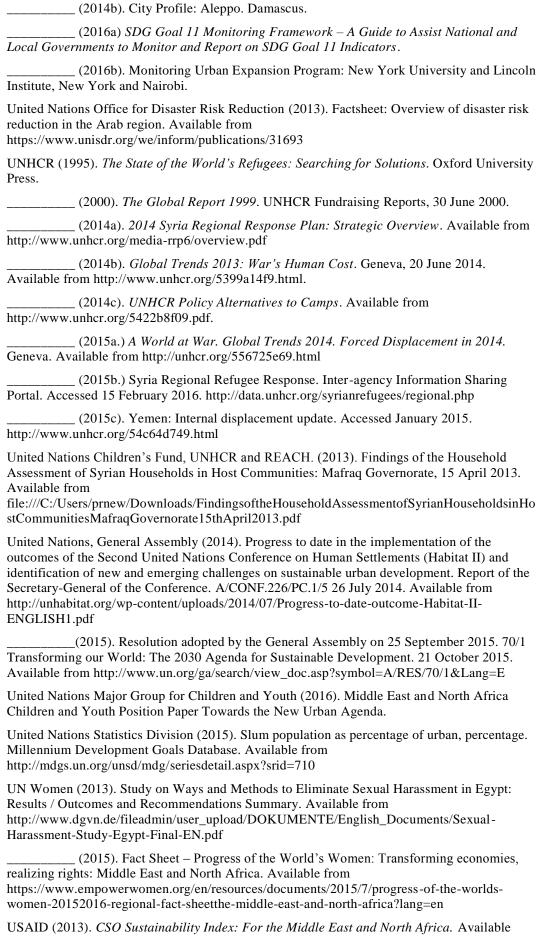
http://mirror.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=1156

_____ (2012a). The State of Arab Cities: Challenges of Urban Transition. Nairobi: UN-Habitat. Available from

http://mirror.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx? PublicationID = 3320

_____ (2012b). Global Housing Strategy, First report, Regional Reviews and Global Assessment of the Global Strategy for Shelter to the Year 2000.

_____ (2014a). A Practical Guide to Designing, Planning and Executing Citywide Slum Upgrading Programmes.



from https://www.usaid.gov/middle-east-civil-society

Wahba, Jackline (2009). Informality in Egypt: A stepping stone or a dead end? Economic Research Forum. Working Paper Series. Working Paper No. 456. January 2009. Available from http://erf.org.eg/publications/informality-egypt-stepping-stone-dead-end/

Webmanagercenter (2014). La fermeture de Jradou cache-t-elle une autre problematique environnementale? Available from

http://www.webmanagercenter.com/actualite/economie/2014/01/15/145017/tunisieenvironnement-la-fermeture-de-jradou-cache-t-elle-une-autre-problematique-environnementale

World Bank (2006). Kingdom of Morocco: Poverty and Social Impact Analysis of the National Slum Ungrading Programme, Final Report, Report No. 36545-MOR, June 2006, Available

from http://siteresources.worldbank.org/INTPSIA/Resources/490023-1120841262639/MOR_Housing06.pdf
(2013a). Jobs for Shared Prosperity; Time for Action in the Middle East and North Africa. Available from https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/13284
(2013b). Opening Doors: Gender Equality and development in the Middle East and North Africa. MENA Development Report Available from http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/02/07/000356161_2030207123902/Rendered/PDF/751810PUB0EPI002060130Opening0doors.pdf
(2014a). 4 Turn Down the Heat: Confronting the New Climate Normal. Available
from http://documents.worldbank.org/curated/en/317301468242098870/pdf/927040v20WP00O0ull0 Report000English.pdf
(2014b). Agriculture, value added (percentage of GDP) World Development Indicators. http://data.worldbank.org/indicator/NV.AGR.TOTL.ZS
(2014c). The Unfinished Revolution: Bringing Opportunity, Good Jobs and Greater Wealth to All Tunisians. Development Policy Review, May 2014. Available from http://documents.worldbank.org/curated/en/658461468312323813/pdf/861790DPR0P12800Box385314B00PUBLIC0.pdf
(2015a). Annual Remittances Data. Updated April 2015. http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,content MDK:22759429~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html
(2015b). World Development Indicators. http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators Accessed 15 December 2015
(2016). Poverty and Equity Data. http://povertydata.worldbank.org/poverty/home/
World Bank and Government of Tunisia (2015). Note d'orientation en matière de décentralisation. July 2015. Available from http://documents.worldbank.org/curated/en/935171468188663961/Tunisie-Note-dorientation-en-matiere-de-decentralisation
World Cities Culture Forum (2016). Dubai. Available from http://www.worldcitiescultureforum.com/cities/dubai/data
World Food Programme and Overseas Development Institute (2015). Food in an Uncertain Future: The impacts of climate change on food security and nutrition in Middle East and North Africa. Available from http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp279986.pdf
World Food Programme, United Nations Children's Fund and UNHCR. (2014). <i>Vulnerability Assessment of Syrian Refugees (VASyR) in Lebanon</i> . Available from http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/op_reports/wfp274481.pdf
World Health Organization (2012). Burden of Disease from Ambient Air Pollution for 2012. Available from http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/AAP_BoD_results_March2014.pdf ua=1
(2014). Ambient (outdoor) air pollution in cities database. Available from http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/cities-2014/en/

 $Youth\ Policy\ (2015).\ Factsheets.\ Webpage.\ Accessed\ 2\ December\ 2015.$ http://www.youthpolicy.org/factsheets/

Zafar, S. (2015). Garbage Woes in Cairo EcoMENA Available from http://www.ecomena.org/tag/waste-management-in-cairo/

Zahra, Maysa (2015). The legal framework of the sponsorship systems of the Gulf Cooperation Council Countries: A comparative examination. Gulf Labour Markets and Migration. GLMM - EN - $No.\ 10/2015$. Available from

http://gulfmigration.eu/media/pubs/exno/GLMM_EN_2015_10.pdf