

**亚洲及太平洋经济社会委员会****第七十一届会议**

2015年5月25日至29日，曼谷

临时议程* 项目3(d)

**审查与经社会各下属机构相关的议题，
包括各区域机构的工作：环境与发展****亚洲及太平洋区域走向可持续的、包容的和具有复原能力的城市未来****秘书处的说明******内容提要**

亚太区域有超过 20 亿的城镇居民，估计到 2018 年，本区域一半以上的人口将居住在城市地区，2050 年这一数字将升至 64%。这表明本区域将出现前所未有的人口、经济和文化转变，这将势必改变本区域。亚太区域可以利用并且必须利用这种转变，但是目前本区域多数城市表现出资源利用方式低效的问题；收入和其他形式的不平等现象居高不下并在不断加剧；环境退化；治理体系成效低下。当务之急是根据区域预测以及当前的城市发展模式与实现可持续的、包容的和有复原力的城市未来要做的工作之间明显存在的差距重新思考城市政策。本议题文件不仅着重介绍了城镇化带来的复杂挑战，也介绍了城镇化给亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)成员国带来的机遇。文件就如何适应本区域共同的城市未来提出了建议，供经社会审议。

* E/ESCAP/71/L.1/Rev.1。

** 本文件未及时提交的原因是需要将磋商中产生的补充内容加入其中。

目 录

	页 次
一. 导言	2
二. 迈向《新城市议程》：重新思考亚太区域的城市主义.....	3
三. 亚太城市面临公平性危机：城市不平等方面的挑战 与铲除贫困同等重要	5
四. 本区域需要提高城市环境质量.....	7
五. 发展有复原力的城市	10
六. 人人共享的城市	12
七. 从竞争性管理到协作性管理.....	13
八. 结论:提请经社会注意的事项.....	15

一、导言

1. 2016 年 10 月，第三届联合国住房与可持续城市发展问题会议（“人居三”）将在基多举行。这次会议的主要目标是通过未来 20 年的《新城市议程》。联大在其第 66/207 号决议中根据 20 年为一个周期的要求¹ 承诺召开“人居三”会议，以重振对可持续城市化的全球承诺，并鼓励联合国系统（特别提到各区域委员会）积极支持筹备进程。城市议程今天比过去任何时候更有意义、更为迫切。现在城市人口首次超过农村人口，预计 2050 年时城市居民将占世界人口的 66%。

2. 城市问题目前已明确纳入全球可持续发展议程。秘书长重申，“全球可持续发展之战，成败将在城市中见分晓”。² 联合国可持续发展大会成果文件《我们希望的将来》将“可持续城市和人类住区”作为一个关键性专题领域纳入行动和后续行动框架，从而确认了可持续城市发展的重要性。³

3. 此外，可持续城市发展已经成为有关可持续发展目标的讨论中审议的关键议题之一，在联大第 68 届会议上提出的《联大可持续发展目标开放工作组报告》将拟议目标 11 “建设具有包容性、安全、有复原力和可持续的城市和人类住区”纳入其中就说明了这一点。⁴

¹ “人居一”大会于 1976 年在加拿大温哥华举行；“人居二”大会于 1996 年在土耳其伊斯坦布尔举行。

² 联合国，“秘书长在纽约的活动中说：‘全球可持续发展之战，成败将在城市中见分晓’”，对市长和地方当局高级别代表团的讲话，纽约，2012 年 4 月 23 日。可登录网址 www.un.org/press/en/2012/sgsm14249.doc.htm。

³ A/RES/66/288，附件。

⁴ A/68/670。

4. 鉴于可持续城市发展对亚太区域的重要性，经社会在其第 70/12 号决议“加强亚太区域人居和可持续城市发展工作”中请秘书处继续分析亚洲及太平洋在可持续发展所有三项内容方面有关人类住区和可持续城市发展的状况和趋势，同时确定处理新、老挑战的各种战略，并在区域范围继续协助在对住房和可持续城市发展至关重要的问题上深化认识并采取行动。

5. 同样在第 70/12 号决议中，经社会还确认了亚太经社会在推动“人居三”会议区域筹备工作中发挥的作用，并请秘书处与联合国人类住区规划署及其他相关机关和机构协作，与 2015 年在印度尼西亚举行的高级别区域筹备会议衔接举办第六届亚太城市论坛，以便对其审议工作提供实质性投入，并支持印度尼西亚政府开展“人居三”的区域筹备工作。本区域各国政府在应对严峻挑战以及把握本区域共同城市未来所带来的机遇方面应发挥重要作用。为了支持亚太经社会成员国筹备“人居三”会议，这份议题文件提出了一套建议供经社会审议，⁵ 以支持《新城市议程》。⁶

二. 迈向《新城市议程》：重新思考亚太区域的城市主义

6. 当务之急是根据区域性预测以及当前的城市发展模式与实现可持续的、包容的和有复原力的城市未来要做的工作之间明显存在的差距重新思考城市政策。本章节将探讨空间方面的问题、超大城市的问题以及中小型城市的重要性，认为传统的城市规划和管理未能与大趋势同步俱进，在经济、社会和环境各方面都出现了若干严重缺口。需要超越城市型规划的思维，迈向新的政策框架，将城市管理作为国家和区域发展政策的基本构件，例如拟定“国家城市政策”。这种全局性办法必须更好地将城市规划与国家规划相结合，重点是要加强城市增长与国家和区域发展以及政策之间的联系。

7. 亚太区域人口超过 43 亿，是世界上人口最多的区域，占世界人口的 60%，其中城市地区人口超过 20 亿(占本区域总人口的 47.7%)。⁷ 目前亚太区域的居民占世界城市人口的 55%。虽然本区域并未象欧洲、北美或拉丁美洲那样表现出高度的城市化，但是每年 2.3%的城市增长率却位居世界第二。⁸

拥有特大型城市的区域

8. 人口绝对数量对决策者来说也很重要。本区域城镇化的突出特点之一就是人口的绝对数量。仅中国和印度的城市人口加起来就达到 12 亿，这两个国家到 2050 年时将增加 6.96 亿城市居民。按目前联合国预测，亚太区域城市人口到 2050 年时将达到 32 亿。届时，亚太区域城镇化的特点是人口在 1000 万以上的特大型城市急速增长也就不足为怪了。2014 年，全球 28 个特大城市

⁵ E/ESCAP/70/13。

⁶ 联合国人居署理事会第 24/14 号决议。

⁷ 亚太经社会，《2014 年亚洲及太平洋统计年鉴》(联合国出版物，ST/ESCAP/2704)。

⁸ 值得注意的是，本区域城镇化率差异巨大，分别从新加坡和日本的 100%和 93%到巴布亚新几内亚和柬埔寨的 13.0%和 20.5%不等。资料来源：联合国经济与社会事务部，人口司，《世界城市化前景：2014 年订正本——要点》(纽约，2014 年)。

中有 17 个在本区域，而且其中许多城市预计将发展成为更大的城市群。⁹ 除了当今的特大城市之外，2014 年本区域人口超过 300 万的城市群有 75 个。

9. 在一些情况下，城市人口和空间增长甚至在重新定义城市地区和划界。若干“特大型城市区域”和城市大走廊已远远超越了现有的市政划界和其他界限。例如，中国的珠江三角洲由邻近的九个城市组成，总人口将近 6000 万，使其成为世界上人口最密集的城市化区域之一。其他城市大走廊包括日本的东京 - 横滨 - 名古屋 - 大阪 - 神户 - 京都新干线(子弹头火车)走廊、中国华北的北京 - 天津 - 唐山走廊和印度的孟买 - 浦那走廊。迄今为止的事实证明，要对特大型城市区域进行全局性管理是一项挑战，因为这些城市区域往往属于不同的行政区划，而其发展格局和需求却超越了区划界限。

二线城市的重要性

10. 尽管全世界最大的城市群大多数在亚太区域，但是亚太区域的大多数城市居民并不住在这些城市群中。¹⁰ 事实上，大多数城市人口居住在本区域那些正在普遍开展城市转型的快速增长的中小型城镇。¹¹ 本区域确实有一半以上的城市居民(54.4%)住在人口不到 50 万的较小型城市。二线城市和较小型城镇不一定具备许多较大型城市的资源基础，而且其人口也往往缺少基本的服务、充分的谋生手段和各种交通方式的选择。

11. 推动城市增长的政策应该鼓励较小型城市的可持续经济发展，因为将经济发展进一步集中在少数几个城市会普遍导致城市地区不平等的加剧。本区域普遍需要开展更加均衡的城镇化，包括进一步重视地区性城市和二线城市，并加强城乡连接。许多二、三线城市仍然落后于特大型城市，加剧了这些城市群中各城市的挑战，并加剧了经济增长的不均衡。进一步重视新兴城市和二线城市能够为重新打造和平衡本区域的城市未来提供政策机遇。

12. 同样，本区域并非所有城市都连通区域和全球网络。原因可能在于岛屿位置偏远或者内陆城市环境相对偏僻(如中亚和蒙古)。¹² 虽然本区域越来越多的城市与全球经济接轨，但是经济实力往往集中在少数几个城市中。许多城市依然属于世界上最偏远的地方，要在区域和全球贸易路径中建立地位和扮演角色，还面临着挑战。必须更多地关注这些城市与外界的互联互通。

重新思考城市规划

13. 本区域传统的城市规划模式和框架普遍未能与增长和需要同步俱进，因而出现了若干严重的政策和管理缺口。为了进一步利用城市化作为发展的驱动力，需要一种统筹办法和明确的政策导向。当前的模式无法为包容的和可

⁹ 联合国经济与社会事务部，人口司，《世界城市化前景：2014 年订正本——要点》(纽约，2014 年)。

¹⁰ 同上。

¹¹ 亚太经社会，《2014 年亚洲及太平洋统计年鉴》(联合国出版物，ST/ESCAP/2704)。

¹² 经济研究中心，亚太经社会和联合国开发署，“中亚的城市化：挑战、问题和前景”(塔什干，经济研究中心，2013 年)。可查阅 www.unescap.org/sites/default/files/Urbanization%20in%20Central%20Asia_ENG_0.pdf。

持续的城市发展提供充分的基础。任何新的城市议程都必须有新的愿景并在国家和地方政府以及私营部门和民间社会之间建立伙伴关系。

14. 此类政策创新需要借助于满足城市时代需求的信息。制定管理城镇化和城市增长的有效城市政策需要有关城市趋势和状况的相关、可靠的最新数据，在界定城市地区和各种问题时需要深入了解城市动态(不能仅靠简单的指标)，并建立功能性更强、更加动态的标准。实质上，本区域需要一场城市数据革命，才能缩小严重的信息差距。城市规划和决策还可以借助于先进的技术、科学、知识和政策联系，并扩大决策人员和研究人员之间的界面，才能克服严重的信息缺口。例如，联合国人类住区规划署(联合国人居署)最近在阿富汗开展人类住区测绘以拟定 2014/2015 年阿富汗城市状况报告，展示了如何运用地理信息系统技术了解城市增长情况。^{13 14}

三. 亚太城市面临公平性危机：城市不平等方面挑战与铲除贫困同等重要

15. 本区域各城市现已成为经济增长和财富创造的风水宝地，中产阶级人数之多前所未有。但是这一现象掩盖了严重且日益加剧的不平等程度，新老分化同时并存。在许多城市中，大多数城市人口仍然要依靠非正规部门获得就业、住房和土地权。城市不平等现象在某些次区域已达到危机程度，而且差距正在扩大。本区域迫切需要处理城市不平等现象及其给亚太各城市带来的后果，才能继续在区域发展中发挥积极作用。

城市和经济变革

16. 亚太区域过去 20 年来经济快速增长，使几百万人摆脱了贫困，形成了一个不断扩大的城市中产阶级，正在改变城市。从过去以务农为主的低生产力就业转向以城市为主的高生产力就业已大大减少了本区域的收入贫困现象。全球经济一体化和城市地区的大规模外国直接投资已成为经济增长的驱动力，反过来又为许多人创造了就业机会。

17. 城镇化与本区域的经济增长和未来前景密切相关。城市在经济上对国内生产总值作出了重大贡献，而且也是国家财富的主要来源：本区域一些最大、全球化程度最高的城市，其经济体量超过了本区域许多国家。中国的城市贡献了全国国内生产总值的 74%，但只占人口的 43%。¹⁵ 具体而言，2010

¹³ Muhammad Farid “‘阿富汗城市状况方案’：了解阿富汗的城市化情况”，在南亚可持续城市化问题区域政策对话中的发言，新德里，2014 年 12 月 17 日至 18 日。可登录网址 www.unescap.org/events/regional-policy-dialogue-sustainable-urbanization-south-asia。

¹⁴ 联合国人居署，“了解城市化：监测脆弱和资源制约背景下的城市动态”，第 9 号讨论文件，2015 年 3 月。可登录网址：unhabitat.org/understanding-urbanisation-monitoring-urban-dynamics-in-a-fragile-and-resource-constrained-context-discussion-paper-9/。

¹⁵ Richard Dobbs 和其他人，《城市的世界：映射城市的经济实力》(麦肯锡全球研究院，2011 年)。

年东京创造的国内生产总值几乎达到了 1.9 万亿美元，居本区域各城市之首，本区域贡献居于第二和第三位的城市是莫斯科和悉尼。¹⁶

缩小城市差距

18. 虽然城镇化对几百万人的脱贫作出了积极贡献，但是许多人并未从中受益。许多城市的基尼系数显示，尽管本区域极端贫困的程度在下降，但是收入不平等在加剧。¹⁷ 大量人口仍然栖身于贫民窟，收入微薄，生活环境恶劣，不利于健康。目前的经济模式无法为包容的和可持续的发展提供基础。

19. 虽然在城市居民安全水供应和改善卫生条件方面取得了进展，¹⁸ 但是服务普及和质量问题依然存在。亚太区域许多城市地区各收入群体之间在安全水供应和改善卫生条件方面存在巨大差距。许多住在贫民窟或非正规住区的城市贫民得不到足够的清洁水供应，而且卫生服务也未能满足需要或需求，尤其对妇女和女童而言。¹⁹ 城市贫民安全用水和卫生条件不足导致城市人口群体之间健康方面的巨大差距。

20. 城市贫困和脆弱性仍然被低估。城市收入贫困不能完全按照国家贫困线来理解，因为与生活消费品多半自给自足的农村贫民不同，城市贫民普遍用现金购买所有基本生活品，而且住房和交通开支要高得多。从长远看，资本成本上升了，工资水平也上升了。许多城市的生活成本近年来大幅上升，给家庭带来了沉重负担。

创造城市机遇

21. 为城市今世后代创造更多的就业机会至关重要。城市劳动力队伍中的大多数人仍然在非正规部门就业。尽管城市非正规部门难以界定，其经济意义也不易了解，但是总体估计其在亚太区域规模庞大，而且占城市就业的大多数。²⁰ 事实上，没有充满活力的非正规产业部门，本区域的就业数据要差得多。青年占各城市就业不足或失业人口的很大一部分，因为他们越来越难找到全职的正规工作。亚太区域女性劳动力参与比例仍然大大低于男性。²¹ 女性工人很难在城市中保住工作，即使找到工作，职务和报酬也往往低于男性同事。

¹⁶ Cara Parks, “2025 年最具活力城市”, 《外交政策》, 2012 年 9/10 月。可登录网址: <http://foreignpolicy.com/2012/08/07/the-most-dynamic-cities-of-2025/>。

¹⁷ 联合国人居署, “世界城市状况 2010/2011: 缩小城市差距” (内罗毕, 联合国人居署, 2010 年)。

¹⁸ 2012 年, 本区域 97% 的城市人口用上了安全供水(1990 年为 94%)。本区域城市地区居民环境卫生条件得到改善的比例要低得多, 为 75%。资料来源: 亚太经社会, 《2014 年亚洲及太平洋统计年鉴》(联合国出版物, ST/ESCAP/2704)。

¹⁹ 世卫组织/儿基会供水和环境卫生部门联合监测方案, 2011 年。可登录网址 www.wssinfo.org/data-estimates/table/ (最后访问时间: 2015 年 4 月 21 日)。

²⁰ 劳工组织, 非正规经济就业最新统计数据, 2012 年 6 月。 http://laborsta.ilo.org/applv8/data/INFORMAL_ECONOMY/2012-06-Statistical%20update%20-%20v2.pdf。

²¹ 亚太经社会, 《2013 年亚洲及太平洋统计年鉴》(联合国出版物, 出售品编号: E.13.II.F.1)。

22. 由于本区域具有的经济活力，城市地区不再是廉价的生产中心和居住地点。保持较低的生产和劳动力成本从长远来看不是一项有效的发展战略。为了向知识型经济转型，吸引高质量人才，越来越多的城市确定了打造“世界一流城市”的目标。但是政府需要在实现全球性理想和满足当地需求之间谨慎权衡，这就需要对社会、经济和生态资本进行投资。城市经济转型并非易事，但对未来城市发展和国家发展都是一项重要任务。

四. 本区域需要提高城市环境质量

23. 虽然很多城市靠开采(尤其是环境资本)发家，但是这种模式已无法再持续，或者说并非没有代价。人们已普遍认识到，本区域各城市在平衡增长与生活质量方面面临着严峻挑战。城镇化的发展缺乏计划性，而且没有综合考虑资源使用，对可持续性的考虑通常置于增长考虑之后。这种开采模式的影响如今已经体现在以下几个方面：许多城市的宜居程度降低，绿色开放空间不足，自然系统活力下降。这种模式带来的影响已遍布社会、环境和经济各领域。如果城市要驱动经济增长与发展，就必须进一步关注城市发展质量和宜居性。

资源缺口

24. 亚太区域面临现在这种能源和资源密集型增长模式带来的具体问题。能源、水和粮食是长期发展努力最基本的自然资源，但在未来需求面前也是最为脆弱的。例如联合国秘书长全球可持续性高级别专题小组 2012 年的报告提出警告：到 2030 年，全世界粮食需求将至少增加 50%，能源需求增加 45%，水需求增加 30%。²² 其中大部分是城市及其城镇化区域所驱动的需求。亚太区域迅速的城镇化潜藏着供应和资源缺口日益扩大的风险，尤其在水供应和卫生条件、能源供应、土地使用和粮食保障方面。这就需要采用新的管理模式，用统筹办法解决资源使用以及主要利益攸关方之间的协调问题。总体而言，迫切需要对资源使用与未来城市增长脱钩。²³ 但是，本区域大多数地方层面的行政机构和市政公用事业机构仍然按照部门系统和市政划界范围进行规划和管理，很少以统筹方式进行协调。其结果是城市地区无法充分利用水、能源和粮食保障之间的整合与合力来提高效率。

转向统筹解决办法

25. 快速增长的城市和城市区域要实现长期的可持续发展，迫切需要有一种综合的城市治理做法，目的是对能源、水和粮食保障等关键部门落实统筹规

²² 联合国秘书长全球可持续性高级别小组，“具有承受力的人类，具有复原力的地球：值得选择的未来——概览”（纽约，2012 年）。可登录网址 http://uscib.org/docs/GSPReportOverview_A4%20size.pdf。

²³ Mark Swilling 和其他人，“城市一级脱钩：城市资源流动和基础设施转型管理”，国际资源委员会城市问题工作组的报告，联合国环境署，2013 年。可登录网址：http://www.unep.org/resourcepanel/portals/24102/pdfs/Cities-Full_Report.pdf。

划和管理流程。²⁴ 在国家和地方两个层面都可以而且必须将这种做法纳入规划框架，从而使其规范化。跨部门的规划部委在支持城市实施资源中心战略方面应发挥关键作用。²⁵ 由于城市的资源足迹和生态系统的界线超越了城市行政区划，因此需要加强各方和各机构之间的协调。

26. 要通过缩小亚太各城市的资源缺口从而更为有效地应对当前的挑战，可以在水、废物管理和交通/流动性领域找到整合的机遇。

27. 以水为例，加强合力和整合能够带来巨大好处。开发具有生态效率的基础设施从而在城市水管理中获得生态和经济两方面的效益，并在国家和地方层面采用城市综合水管理工具实现对本区域城市可持续水管理至关重要。城市综合水管理办法的目的是：提高水供应和消费效率；充分保障水质量和废水处理；提高服务的经济效率，以便使水、废水和雨水管理的作业和投资得以持续；利用替代性水资源，包括雨水、回收水和处理水；鼓励社区反映其在水管理方面的需求和知识；制定和落实适用的政策和战略来推动上述各项工作；支持人员和机构的能力开发。

28. 在亚太经社会的支持下，结合开展能力建设活动并提供关于推动具有生态效率的城市水基础设施的国家/地方政策开发文件，在菲律宾宿雾市、印度尼西亚万隆以及加德满都推动建立了社区雨水收集、洪水管理以及生活废水处理、再利用和回收系统。²⁶ 此外，秘书处还支持蒙古开展工业发展中的可持续水利用工作。通过综合战略来管理水等稀有资源的工作对未来城市规划和管理至关重要。通过综合系统(如通过废水利用以及水资源的更有效聚集)来满足需求是这方面的重要战略。

29. 收入和消费的增长以及生产模式的转变给本区域许多城市带来了废物危机的风险。虽然许多城镇每年将 20%至 50%的预算用于固体废物管理，但是仍然无法提供全面的垃圾收集服务，也无法以善待环境的方式处理固体废物。目前固体垃圾管理作业主要依靠露天倾倒(通常伴以部分燃烧)和无管制填埋。这些做法会产生严重的环境问题(包括水道、土壤和空气污染)并造成健康危害。但是，亚太区域发展中国家垃圾中高比例的有机物质给大幅减少垃圾填埋提供了巨大机会。²⁷

30. 本区域若干良好作法已经开始改变此种现状。孟加拉国的一个非政府组织“废物关切”带头采用一种分散型、关注穷人和低成本的从废物到资源办

²⁴ 亚太经社会，亚洲城市资源综合管理：城市交汇点区域讲习班的背景说明，曼谷，2013年12月2日至4日。可登录网址 www.unescap.org/events/regional-workshop-integrated-resource-management-asian-cities-urban-nexus-1。

²⁵ 亚太经社会，亚洲城市资源综合管理：城市交汇点第四次区域讲习班的报告，乌兰巴托，2014年11月5日至7日。可登录网址 www.unescap.org/events/fourth-regional-workshop-integrated-resource-management-asian-cities-urban-nexus。

²⁶ 详情可登录网址 www.unescap.org/resources/managing-urban-water。

²⁷ 亚太经社会，“归仁成果文件：关于推动亚太区域有利于穷人、可持续的固体废弃物管理”，越南归仁，2014年9月24日至26日。可登录网址 www.unescap.org/events/regional-workshop-pro-poor-and-sustainable-solid-waste-management-secondary-cities-and-small。

法进行固体废物管理。在亚太经社会的协助下，本区域若干城市(包括斯里兰卡的马特莱和拉特普勒、越南的归仁和昆嵩以及柬埔寨的贡布正通过回收和堆肥举措变废为宝，让全社区参与，并为城市贫民提供就业机会。²⁸

31. 本区域正经历着迅速的机动化。虽然私人机动车辆普及提高了行动便利，但通常导致各种问题的升级：公共交通拥堵，物资流动缓慢，道路伤亡增加，空气污染影响健康，公共场所被破坏以及步行或自行车骑行空间缩小。其中许多问题还使已经被边缘化的群体(如穷人、残疾人和老年人)进一步受到排斥。经济上的后果也很严重，交通费用在家庭和市政预算中占了很大比例。²⁹ 此外，与交通相关的额外支出在一国国内生产总值中可占到 10% 以上，因此迫切需要向可持续交通方式转型。

32. 可以通过统筹规划交通和土地使用，以公共交通和非机动交通等可持续的方式来满足交通需求，同时控制私人车辆的使用。与其建造更多的公路，不如把有限的公路空间用于优先发展公共交通，鼓励自行车出行和步行，划出公共汽车专用车道并扩大人行道的宽度。另外，应在全国范围内和城市范围内优先投资轨道交通，从而支持出行需求并加强城乡联系。

绿色城市主义

33. “绿色城市主义”为进一步将自然资源纳入城市规划和发展提供了可能。绿色城市主义是用于零排放和零废物城市设计的一种概念模式，倡导集约式节能型城市发展，目的是使现有的城市物理结构实现转型，重新打造后工业化时代的城市中心。本区域若干城市在减少温室气体排放方面确定了远大目标。例如，中国已着手建立低碳试点省市，还建立了一个低碳交通试点系统；首尔已承诺要通过提高能效到 2030 年时将温室气体排放降低 40%；东京承诺开展一项为期 10 年的项目以打造“低碳东京”，并已确定目标，通过先进节能措施和严格履约到 2020 年时在 2010 年的水平上降低 25% 的排放。建设低碳城市还能为替代设计和建筑材料以及创新技术提供机遇，并为城市提供未来型的商业机遇。

34. 绿色城市主义不仅限于城市的物质方面，还涵盖了社会和环境可持续城市发展。绿色城市主义倡导对城市系统全局规划和模式转变，从而使发展不会对地球界限和生态系统带来负面影响。其包涵的 15 项原则都是为了最大限度地保护自然资源——空气、水和生物多样性，从而在城市范围内实现可持续性并保护生态系统。³⁰

²⁸ 亚太经社会，“发展中国家分散型综合资源回收中心：亚太区域的经验教训”，2013 年国际固体废弃物协会世界大会的政策文件，维也纳，10 月 7 日至 11 日。可登录网址 http://waste2resource.org/wp-content/uploads/2014/03/ESCAP-paper_IRRC_ISWA-Congress.pdf。

²⁹ 亚太经社会和联合国人居署，《2015 年亚太区域城市现状》(即将发表)。

³⁰ S. Lehmann 和 K. Thornton，“亚太区域可持续的绿色城市规划原则：参与的新平台”，亚太经社会为第七届亚太城市间合作网络大会上的一次讲习班所编制的报告，首尔，2013 年 11 月。

35. 鉴于城市资源足迹的扩大正在改变生态系统和行政区划，因此特别需要提高资源效率来支持未来的城市发展。这就要求各方和各机构加强协调和系统思考。

五. 发展有复原力的城市

36. 本区域各城市的发展外表绚丽，却往往掩盖了脆弱的根基。未来气候变化的影响将与本区域特有的脆弱性(即大量城市面临海平面上升、洪水、灾害和其他挑战)互相影响。越来越多的人认识到，本区域的城市地区迫切需要制定一个建设复原力的议程，其中包括环境、经济和社会的方方面面。

城市面临风险

37. 亚太区域是受自然灾害和气候变化影响最严重的区域。在 2000 年至 2010 年期间，在全世界有记录的 12 次最严重的灾害中，有 8 次发生在亚太区域。³¹ 亚太经社会的一项研究发现，在 1970 年至 2014 年期间，本区域有 200 万人死于灾害，几乎占全球获报受害者的 56.6%。同一时期，亚太经社会南亚和西南亚次区域平均死亡人数最多，每次灾害平均有 625 人丧生，经济损失也最大，达到 1.15 万亿美元，相当于全球损失的 40.7%。³² 本区域决策人员必须贯彻全局性和包容性战略以提高城市抵御未来冲击和灾害的能力。

38. 本区域沿海城市尤其容易受到气候变化的影响，特别是海平面上升以及强龙卷风、强台风和强风暴的影响。这种脆弱性直接威胁到本区域一些人口最多、增长最快的全球性城市。许多城市(包括特大型城市)由于位于海岸线或断层带受到多重自然灾害的影响。以小岛屿发展中国家为例，假如唯一或主要的城市中心位于高风险地区，如马累(马尔代夫)、塔拉瓦(基里巴斯)和阿皮亚(萨摩亚)，这种脆弱性就更严重了。

39. 据估计，亚太区域大约一半的城市人口住在沿海低洼地区。在全亚洲范围内，曼谷、达卡、胡志明市、雅加达、加尔各答和马尼拉等城市都位于低海拔沿海地区，将受海平面上升的影响。在各沿海城市中，海平面上升的影响又因地下水抽取导致的地面沉降而加剧。海平面上升会给全球经济和国际贸易带来严重后果，因为全世界最大的港口城市中有 38%在本区域。³³

40. 无计划的城镇化加上人口的急速增加、缺乏规划、基础设施薄弱以及水管理和排水设施不足导致环境严重退化，而且增加了本区域受气候灾害影响的人数。城市洪涝管理也会产生更广泛的区域和全球影响。例如，泰国 2011

³¹ 亚太经社会、联合国人居署和洛克菲勒基金会，“决策人员快速指南：亚太区域有利于穷人的城市气候抵御力”(内罗毕，联合国人居署；曼谷，亚太经社会，2014 年)。

³² 亚太经社会，“1970-2014 年亚洲及太平洋自然灾害及其影响概览”，亚太经社会技术文件，曼谷，2015 年。可登录网址：<http://www.unescap.org/resources/overview-natural-disasters-and-their-impacts-asia-and-pacific-1970-2014>。

³³ R. J. Nicholls 及其他人，“面临极端气候高风险和脆弱性的港口城市排名：风险评估”，经合组织环境工作文件第 1 号(巴黎，经合组织，2008 年 11 月 19 日)。可登录网址 www.oecd-ilibrary.org/environment/ranking-port-cities-with-high-exposure-and-vulnerability-to-climate-extremes_011766488208。

年遭受的水灾破坏了全球最大硬盘制造商所属的工厂，从而严重影响了全球计算机供应。自从那次严重水灾以来，泰国中央政府和地方政府始终携手合作，以便在汲取教训的基础上将洪灾风险降至最低。

41. 在城市洪水管理问题上需要开发更多知识，设立交流经验的平台并建立政策框架。例如，亚太经社会与大韩国外交通商部和韩国水利与废水工程协会合作，于2013年3月19日和20日在大韩民国大邱举办了有关气候变化和城市洪水管理的区域讲习班。讲习班以《大邱成果文件》的形式提出了四项优先政策建议。在亚太区域、尤其是东盟地区城市洪灾管理的背景下，其中的主要成果是：城市需要(a) 加强机构框架以支持政府、尤其是地方政府提高能力；(b) 将城市洪灾管理纳入城市和区域规划、包括土地使用规划主流；(c) 推动多方利益攸关方参与；(d) 有效管理财政资源促进城市洪灾管理。³⁴

努力建设重视穷人的城市气候抵御能力

42. 由于多种因素(包括高风险的地理位置、住房不足，以及对于极端气候事件和气候变化缓发性影响备灾应灾和恢复能力普遍不足)的叠加效应，城市贫民受气候变化脆弱性的影响不成比例。事实上，气候不定因素和气候变化的影响会干扰甚至逆转来之不易的减贫成果和发展收益。

43. 鉴于气候变化脆弱性和城市贫困之间的严重重叠，因此在增强复原力的工作中应积极支持贫困社区。城市贫困社区有能力降低自身的脆弱性，尤其当地方政府和城市其他主要方面了解它们的需求并愿意支持它们的时候。最起码应在气候变化干预行动中考虑它们的需求，从而避免加剧脆弱性，主要目标应该是主动将减贫工作纳入气候变化干预行动。两者不是权衡取舍的关系。³⁵

44. 在建设城市气候抵御力方面障碍重重。其中包括政府未尽力将气候变化关切纳入国家政策和方案中，而且缺乏具体的战略和行动计划。应对这些问题需要地方和国际两个方面的财政援助，也需要政治意愿以及区域协调、合作和承诺。要选择最恰当的适应措施并非易事，因为这种选择常常以政治因素而非经济因素为依据。此外，规划人员往往低估了城市贫民的适应能力，而多年的经验已使城市贫民对减少气候变化影响的行动习以为常。

45. 城市必须想方设法增强抵御气候变化和其他灾害的能力。在此过程中，本区域的决策人员应努力制定具有全局性和包容性的战略使城市更好地抵御未来冲击和灾害，包括城市气候变化引发的灾害。必须采取进一步行动来降低本区域城市在灾害和气候变化影响面前的脆弱性，这就需要加强各城市(个人、社区、机构、企业和系统)在压力和冲击面前的生存、适应和发展能力。

³⁴ 亚太经社会，“大邱讲习班成果文件。亚太区域气候变化背景下城市洪灾管理优先政策建议”，气候变化和城市洪灾管理区域讲习班，大韩民国大邱，2013年3月19日至20日。可登录网址：www.unescap.org/events/regional-workshop-climate-change-and-urban-flood-management。

³⁵ 亚太经社会、联合国人居署和洛克菲勒基金会，“决策人员快速指南：亚太区域有利于穷人的城市气候抵御力”(内罗毕，联合国人居署；曼谷，亚太经社会，2014年)。

六. 人人共享的城市

公平利用多样性

46. 由于经济的发展、区域互联互通的加强以及社会和人口的变化，本区域各城市将经历深刻的社会变革。最有能力利用和管理这种变化的城市和国家很可能是那些最成功、竞争力最强的城市和国家。本区域各城市必须变得更具有包容性、宜居性和便利性。这就需要加强经济和社会政策、城市政策以及规划之间的整合。标准化的城市设计和机构制度在全球化带来的日益增加的社会多样性和变化面前将变得日益失败和累赘。

47. 虽然本区域过去几十年在铲除赤贫方面取得了成功，但是城市贫困、不平等和边缘化问题依然严重。在亚太区域，城市贫民、甚至新兴中产阶级仍然要依靠非正规系统来解决对住房、土地、基础设施、服务和交通的需求。对穷人而言，非正规住区仍然是最经济便利的选择。纵观全区域内，在穷人身上可以明显看到不平等、受排斥以及正规系统的失败。本区域超过 5.5 亿人仍然栖身贫民窟，³⁶ 而且这个数字还在增加。³⁷ 如果城市贫民得不到正式的承认，他们就被剥夺了城市公民权、土地保障权和享受基本服务的权利。

城市中产阶级的崛起

48. 一个新出现的重大社会变革就是近期新中产阶级的迅速增长。³⁸ 亚太区域目前中产阶级的人数居世界之首，约为 20 亿，主要是城市居民。³⁹ 在全球中产阶级人口中，亚太区域所占的比例预计将从 2009 年的 28% 增加到 2030 年的 66%。⁴⁰ 中产阶级将对本区域及其各城市产生深刻的文化、经济和政治影响，而且通过改变消费、娱乐和出行模式正在转变本区域的城市社会结构。

对社会包容的投资

49. 所谓的城市中产阶级人口的崛起并非是一个全面包容的过程。城市贫困和脆弱性依然是本区域的一项重要议程。差距的扩大会破坏社会凝聚力和共识。由于区域互联互通成为本区域的重要优先事项，可能增加劳动力的流动性，因此需要进一步关注移民工人及其家庭的需求和权利。无证移民工人在

³⁶ 联合国人居署，《2010/11 亚太区域城市现状》（日本福冈，2010 年）。

³⁷ 联合国人居署，《世界城市状况报告 2012/2013：城市的繁荣》（纽约，劳特利奇，2013 年）。

³⁸ Phu Huynh 和 Steven Kapsos，“经济阶层和劳动力市场的包容性：发展中亚太的贫困工人和中产阶级工人”，劳工组织《亚太工作文件系列》，亚太区域办事处，经济和劳动力市场分析司，2013 年 7 月。可登录网址：www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_218752.pdf。

³⁹ 亚洲开发银行，“专论—亚洲中产阶级的崛起”，《亚太区域重要指数》（菲律宾曼达卢永市，2010 年）。

⁴⁰ Homi Kharas 和 Geoffrey Gertz，“全球新中产阶级：从西方到东方的跨越”，沃尔芬森发展中心，2010 年。

享受服务、土地保障和住房方面尤其处于不利地位。缩小这些权利方面的差距对于城市变得更加包容并为人人所享有至关重要。

50. 总体而言，必须针对社会支持结构和社会保护系统作进一步投资，造福本区域的城市人口。在本区域大多数地方，家庭结构和性别角色的改变导致了传统支持构架的衰弱。在人口快速转变的背景下，城市需要考虑人口老龄化对软件和硬件基础设施带来的影响。从 1990 年至 2014 年间，本区域的老年人口(65 岁及 65 岁以上)几乎翻了一番(从 1.73 亿增加到 3.3 亿以上)。在今后的 20 年中，老年人口预计将在目前 3.3 亿的水平上再翻一番。⁴¹ 这样一来，全世界大约 60%的老年人口都在亚太区域。⁴² 本区域各城市将面临人口变化所带来的严峻挑战。为了支持居家养老和积极养老(包括就业)以及普及社会服务，就需要彻底改变规划模式和投资模式，从而避免使老年人成为本区域未来的城市贫民。

51. 总体而言，本区域各城市普遍都需要推动和投资于更加均衡的增长模式。虽然本区域各城市大多属于安全的居住地，但是日益扩大的差距可能破坏社会凝聚力和共识。目前，大量居住在城市的人口缺少体面的住房，享受不到负担得起的医疗保健服务，无法进入新的社会保护系统，也不能得益于安居计划。⁴³ 当前发生的社会转变需要同样随机应变的政策和措施来满足需求的缺口和变化。社会多样性的加强可能给社会政策的制定带来更大难度，但是转变社会政策会给本区域许多城市带来机遇。人力投资确实可能成为未来城市增长和繁荣的主要驱动力。这就要求实现经济和社会政策转型，加大对社会资本的投资力度，而且城市政策要进一步向包容性增长倾斜。

七. 从竞争性管理到协作性管理

更新城市管理议程

52. 亚太区域缺乏对城市和城镇化的有效管理，主要原因在于政府干预行动不足而形成的真空，而非政府干预过多。这当然不意味着政府应包办一切，而是说政府在指导城市发展方面应发挥积极主动的战略性作用，以实现社会、环境和经济的可持续性。这个角色不可能由私营部门或民间社会来扮演。

53. 本区域的管理框架正在日益失去作用，无法应对城市增长的格局和规模。亚太区域许多城市都靠过时的法律法规框架和机构安排来管理。制定和延续有效的权力分享安排十分困难。在高度集中或完全分散的制度中尚未找到应对如此规模和速度的变化的办法。各自为阵的管理形式显然存在各种缺口和问题。要应对城镇化带来的管理挑战，本区域应着眼于在城市内部、各

⁴¹ 亚太经社会，《2014 年亚洲及太平洋统计年鉴》(联合国出版物，ST/ESCAP/2704)。

⁴² 亚太经社会“概况资料：准备迎接亚太区域的老龄化社会”，2013 年 11 月。可登录网址 www.unescap.org/resources/preparing-ageing-societies-asia-and-pacific。

⁴³ 亚太经社会，《保护的前景：亚洲及太平洋的社会保护和发展》(联合国出版物，出售品编号 E.11.II.F.5)。

机构之间以及所有管理层建立统筹管理框架。竞争性模式无法带来必要的变革。

54. 随着本区域经济联系的加强(东盟经济共同体的建立就可证明), 需要加强城市间的区域合作以及城市在区域互联互通方面的作用。需要加强并找到新的城市管理形式来应对挑战并把握机遇, 因此必须解决地方政府在任务授权、机构安排以及资金和能力方面的短板, 还应提高管理形式的透明度和参与性, 并在拟定新的国家城市政策方面开展区域行动。

缩小城市资金缺口

55. 本区域要应对建设更多的、具有包容性的基础设施的挑战, 就迫切需要缩小资金缺口。亚洲开发银行(亚行)预测, 本区域在 2010 年至 2020 年间将需要 8 万亿美元来填补基础设施筹资缺口。⁴⁴ 亚太经社会估计, 本区域每年将需要大约 2.5 万亿美元来支付基础设施开支, 从而应对日益扩大的城镇化并消除贫困。世界银行在分析中进一步指出, 仅南亚的新基础设施投资需求将在 1.7 万亿美元至 2.5 万亿美元之间, 相当于每年需要 2010 年国内生产总值的 6.6%至 9.9%之间。⁴⁵ 南亚的例子很典型, 因为南亚是人口最多的次区域之一, 迫切需要扩大基本服务和基础设施, 同时要应对公平性和普及性问题。

56. 尽管改革已改进了规划做法, 但在执行战略和长期融资方面还存在严重缺陷。由于地方预算满足基本收支往往已是捉襟见肘, 地方政府的收入通常无法满足基础设施方面长期大量的融资需求。带有条件的融资办法能够促使地方政府改善业绩并开展改革。证据显示, 财产税往往仅占地方收入的 20%左右, 主要原因是地方政府普遍无力收回全部财产税欠款。已对财产税评估和收取办法进行简化的城市已大幅增加了收入。另外, 国际融资机构在本区域所有国家城市基础设施筹资方面发挥了重要作用。⁴⁶

57. 各自为阵的管理形式明显存在各种问题。亚太区域过去 20 年普遍权力下放带来的结果忧喜参半, 原因之一是通常受各种不同利益和声音所驱动, 包括无权的地方政府、被边缘化的社会性群体和负担过重的国家政府。

58. 与此同时, 需要加强问责制和透明度。印度、马来西亚和菲律宾的“公民宪章”以及所罗门群岛和斯里兰卡的“公民报告卡”等举措已被证明是成功的办法, 公民可以借此要求政府为其政策负责, 还可以为改进工作提供反馈意见。⁴⁷ 国家提高透明度的政策提供了一个良好框架, 但是城市善政还需要有权力、有能力的地方政府。

⁴⁴ 亚行, “基础设施支持亚洲的包容性增长和减贫”(菲律宾曼达卢永市, 2013 年)

⁴⁵ Luis Andres、Dan Biller 和 Matias Herrera Dappe, “南亚基础设施缺口:基础设施需求、轻重缓急和筹资”, 世界银行政策研究工作文件第 7032 号(世界银行集团, 2014 年 9 月)。可登录网址 www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/09/16/000158349_20140916083708/Rendered/PDF/WPS7032.pdf。

⁴⁶ 亚太经社会和联合国人居署, 《2015 年亚太区域城市现状》(即将发表)。

⁴⁷ Dennis Arroyo 和 Karen Sirker, “盘点亚太区域的社会问责制举措”, 世界银行研究院社区赋权和社会包容学习班(华盛顿特区, 2005 年)。

59. 如今新型的权力下放和地方管理为更加灵活地提供服务、更加重视穷人提供了选择，并为公民参与地方决策提供了新机会。在线系统作为新的管理模式(电子政务)提高了透明度，并改善了亚太区域多个城市的城市管理效率。例如，韩国公共采购服务中心开发了电子采购系统，使公共采购更加透明、快捷，现已被其他国家所采纳。

60. 如果没有更具全局性的办法将城市规划与国家规划更好地整合，并重点加强城市增长与国家及区域发展的互联互通，那么仍将存在重大的管理缺口。对本区域最大的城市和城镇化区域而言，需要寻求新的多层管理的模式。在本区域的中小型城镇中，加强机构和能力建设是十分必要的。

61. 要更有效地进行城市管理，政府各层面、尤其是国家和地方政府之间建立职能关系至关重要。要应对这些挑战，迫切需要推动重大改革来解决以下问题：

- (a) 为国家和地方政府制定可持续城市发展规划提供适当授权和制度；
- (b) 建立能够代表城市所有利益攸关方的适当的、包容的管理机制；
- (c) 为支持向可持续性议程转型所需的投资提供资金建立奖励制度；
- (d) 最大限度地参与和管理地方政府必要的改革，并为提高决策质量建立制度；
- (e) 各级都建立有利框架来推动和刺激投资；
- (f) 可持续生产和消费，包括生态服务的养护；
- (g) 加强开展必要变革的能力，包括与地方和国家主要利益攸关方开展有效协调。⁴⁸

八. 结论: 提请经社会注意的事项

62. 本文件显示，迅速的城镇化近几十年来给本区域带来了经济上的成功，但是传统的城市规划和管理方式已无法应对城镇化带来的挑战，由此产生了若干重大缺口。重要的是，日益加剧的不平等以及环境退化和各种风险严重威胁到已经取得的和可持续的繁荣。

63. 显然，本区域目前的治理框架已越来越无法应对本区域城市增长的格局和规模。利用城镇化的潜力来驱动社会经济发展并促进可持续发展需要在本区域面临的重大城市问题上重新制定应对政策。

64. 因此经社会不妨考虑：

- (a) 秘书处在可持续城市发展方面的工作中需要处理的关于重要政策和举措的方向和建议；

⁴⁸ 亚太经社会，“地方政府在‘我们希望的未來’中的作用问题专家组会议的结论和建议”，曼谷，2013年10月28日。可登录网址 www.unescap.org/events/role-local-governments-future-we-want。

(b) 将在第六届亚太城市论坛和“人居三”亚太区域高级别筹备会议上提交讨论的有关重点问题的方向和建议；

(c) 建立一个区域平台开展知识分享并为可持续城市发展政策开展合作。这个平台可由一个网络型实践社区和一个有关国家/地方城市政策的知识中心(汇集全区域现有的知识和专业技能)以及一个定期的政策对话平台构成；

(d) 借鉴各国的经验教训，就如何缩小经济、社会和环境缺口问题推动区域层面的对话；

(e) 加强区域合作，通过协调城市治理来促进可持续城市发展。特别要考虑以“亚太区域协作型城市”的主题开展方案的可取性。这项方案可以把重点放在城市协调的三个层面：城际、城区和城市内的合作，制定国家城市政策以实现可持续、具有复原力和包容性的城市发展；

(f) 审查目前的筹资做法并查明地方政府可在哪些领域改进财政业绩和资产管理；

(g) 开发更好的数据管理系统和工具，改进未来城市规划、管理和可持续发展的分析基础。