联合国 A/66/282

大 会

Distr.: General
9 August 2011
Chinese
Original: English

第六十六届会议

临时议程* 项目 20

联合国人类住区会议(人居二)成果执行情况和加强联合国人类住区规划署(人居署)

第三次联合国住房和城市可持续发展会议(人居三)

秘书长的报告

摘要

大会 2009 年 12 月 21 日第 64/207 号决议要求秘书长与联合国人类住区规划署(人居署)理事会协作,就在 2016 年举行第三次联合国住房和城市可持续发展会议(人居三)准备一份报告。理事会第二十三届会议注意到人居署执行主任关于召开第三次联合国住房和城市可持续发展会议的报告,并请大会在第六十六届会议上进一步审议在 2016 年召开人居三的问题。本报告是根据大会第 64/207 号决议和理事会 2011 年 4 月 15 日第 23/8 号决议提交的,阐述了举行第三次会议作为审查自从 1996 年 6 月 3 日至 14 日在土耳其伊斯坦布尔举行第二次联合国人类住区会议以来出现的主要发展动态的一种手段的理由,主要发展动态包括:

(a) 城市的人口主导地位——现在容纳了世界人口的一半以上,和作为国家经济增长和发展的引擎的更大的主导作用;

(b) 城市住区迅猛的空间扩张,导致超大城市、超大城市地区的涌现,和城市内与日俱增的空间和社会的分裂、贫困和不平等;

* A/66/150。

请回收

(c) 新的全球问题和力量的出现，包括大量的境内和跨国移民、全球化、城市可持续发展、气候变化、城市不安全和犯罪现象上升、天灾人祸和冲突造成人类住区日益被破坏、和城市内非正规现象上升；

(d) 公、私和非政府部门的作用正在变化，即，从扶持政策，包括放松管制，转向公共部门在城市规划和发展中的作用重新恢复活力；

(e) 天灾人祸对城市的发生频率、强度和影响大大上升，人居署在灾后和冲突后重建和恢复方面所承担的业务工作量大增。

本报告建议举行人居三，以勾画一个能应对新的挑战和城市新作用的新的发展议程。会议还应审议加强住房和城市可持续发展体制框架的途径。报告最后就会议的筹备进程提出了建议供大会审议。

目录

		页次
一.	导言	4
二.	概述	4
三.	城市时代	6
四.	可持续的城市化的里程碑和国际反应	7
五.	业绩审评	9
六.	当前的和正在出现的城市挑战	11
	A. 气候变化和城市风险	11
	B. 贫民窟的预防和升级改造：住房很要紧	12
	C. 经济发展挑战	12
	D. 社会和空间挑战	13
	E. 不安全和犯罪现象	13
七.	可持续的城市化今后的挑战和机遇	14
八.	第三次会议的本质	15
九.	会议目标	16
十.	会议的时间安排草案	16
十一.	结论和建议	16

一. 导言

1. 本报告根据 2009 年 12 月 21 日第 64/207 号决议编写，在决议中，大会注意到联合国人类住区方案(人居署)理事会在第 22/1 号决议 [1] 中的建议。大会在审议了在 2016 年召开第三次联合国住房和城市可持续发展会议(人居三)问题后，要求秘书长与人居署理事会协作，就该问题编写一份报告供其在第六十六届会议上审议。

2. 在审议人居署执行主任关于召开第三次联合国住房和城市可持续发展会议(人居三)的报告时，一些代表再次表示对在 2016 年举行这一会议的支持，认为这样的会议是一种机会，可用以评估前两次会议的成就、对在城市发展中的进步进行反思和对付这种发展所造成的挑战。理事会在第二十三届会议的审议中确认，过去十年，在国家、区域和国际层面，在人类住区方取得了巨大进步。但理事会也承认有必要对在实现人居议程 [2] 和其他与人类住区相关的国际目标方面的全球进展情况进行深入的审查和评估。理事会在其第 23/8 号决议 [3] 中，除其他外，请大会第六十六届会议进一步审议在 2016 年召开第三次联合国住房和城市可持续发展会议的问题。

3. 本报告还根据理事会第 23/8 号决议编写，旨在就 1996 年 6 月 3 日至 14 日在土耳其伊斯坦布尔举行的第二次联合国人类住区会议的主要成果——人居议程和伊斯坦布尔人类住区宣言、[4] 和新千年城市和其他人类住区宣言、[5] 及其他与人类住区相关的国际目标的实施进展情况提供最新情况。它也为举行人居三提供理由。

二. 概述

4. 自第二次联合国人类住区会议于 1996 年 6 月 3 日至 14 日在土耳其伊斯坦布尔举行以来，已过去 15 年多了，该次会议的成就是，通过了两份载有在日益城市化的世界中实现人人有适足住房和可持续的人类住区发展双重目标的宗旨和原则、承诺和全球行动计划的文件——伊斯坦布尔人类住区宣言和人居议程。虽然在世界许多地区朝着实现这些目标已取得了巨大进展，但各国政府今天比以往

[1] 见 A/64/8，附件一，第 B 节。

[2] 联合国人类住区会议(人居二)报告，伊斯坦布尔，1996 年 6 月 3-14 日，(出版物销售号 No.E.97.IV.6)，第一章，决议 1。

[3] 见 A/66/8，附件，第 B 节。

[4] 联合国人类住区会议(人居二)报告，伊斯坦布尔，1996 年 6 月 3-14 日，(联合国出版物销售号 No.E.97.IV.6)，第一章，决议 1，附件一。

[5] 大会决议第 S-25/2，附件。

任何时候都面临着重大的城市挑战，部分是由于以往政策的失误，部分是由于迅猛的城市化和超大城市地区的涌现加上新挑战的出现，如，全球化、全球经济危机、城市犯罪和暴力行为的上升、和气候变化等。

5. 城市和城市中心已成为经济发展的引擎，是生产和消费价值链的核心，界定社会、政治和经济关系，并承担一个国家国内生产总值(GDP)的很大比例。城市对实现国家、区域和全球发展和促进城市可持续发展至关重要。确实，城市中心现在已是人类占主导地位的住区。然而，特别是在发展中国家的城市，正陷于贫困、不安全和非正规现象日益严重和贫民窟蔓延之中，这消极地影响了城市对国家发展的贡献。

6. 过去十年，除了贫困的城市化(其特点是贫民窟在全世界范围的上升)之外，城市的角色和结构变化变得更加明显，从而对人居议程中确定的目标和成果的全面实现及对其的承诺造成巨大冲击。新的协同增效的演变、城市中新的关系的形成、和科学技术和商业系统的新进步，也影响了人居二的预期成果。虽然人居议程的规范性基础方面的进展是有益的，但新出现的情况需要新的应对措施。

7. 2001 年，即，伊斯坦布尔宣言通过五年之后，对人居议程的执行情况进行了一次大审评，其结果是于 2001 年 6 月 9 日通过了新千年城市和其他人类住区宣言。即使在那样的早期阶段，城市化不可逆转性就已经得到了确认，并已认识到城市化进程迅猛加快的前景。然而，主要的反应只是重申伊斯坦布尔承诺和呼吁加倍进行早先商定的努力实现议程的双重目标。今天，日益增长的世界人口比例所面临的挑战和变化不定的形势的严重性已放大许多。各种力量之间的平衡已发生变化，同时也出现了新的问题和机遇。确实，这种新阶段迫切需要对全球城市议程进行一次审评。

8. 城市内部动态所发生的变化并不是审评必要性背后的唯一推动力量。人居议程在过去 15 年的执行情况突出表明，有必要对通过一系列政策和战略所实现的目标和所经历的挫折所取得的教训进行总结。做法上已发生变化：第一，议程的实施从各自为政和部门的做法转向在城市环境的动态内建立联系的一体化努力。第二，从放宽住房市场的政策转为更直接的公共部门做法，在一些政府部门和非国家行为者参与下，强化议程对全面实现适足住房权的承诺。第三，现在更多的强调在可持续的人类住区发展的总体框架内的城市可持续发展。这些转变的影响相当深远，特别是在以全球化、气候变化和日益权力下放及将责任转交城市政府为特征的时代。

9. 在被确认为城市世纪的二十一世纪之初，迫切需要再次审查人居议程及其实施情况，以防止这一新世纪成为贫民窟世纪。拟议的第三次联合国住房和城市可持续发展会议将提供一个论坛，供各国政府和人居议程各合作伙伴就世界城市的未来——以前所未有的挑战和严重风险为特征的未来——进行认真的磋商。

10. 为城市未来指引航向需要考虑到自1996年第二次会议以来的以下主要变化：

(a) 城市的人口主导地位——现在容纳了世界人口的一半以上，和作为国家经济增长和发展的引擎的更加大的多的主导作用；

(b) 城市住区迅猛的空间扩张，导致超大城市、超大城市区的涌现，广阔的城市走廊，和往往是混乱不堪的城乡交接地区，此外还有城市内与日俱增的空间和社会的分裂、贫困和不平等；

(c) 新的全球问题和力量的出现，包括全世界大量的境内和跨国移民、全球化、城市可持续发展、气候变化、城市不安全和犯罪现象上升、天灾人祸和冲突造成人类住区日益被破坏、和城市内非正规现象上升；

(d) 公、私和非政府部门的作用正在变化，反映了从扶持政策，包括放松管制，转向公共部门在城市规划和发展中的作用重新恢复活力；

(e) 天灾人祸的频率、强度及其对城市的影响大大上升，以及人居署在灾后和冲突后重建和恢复方面所承担的业务工作量大增。

11. 在以下各节将为上述问题提供更多的资料。

三. 城市时代

12. 过去十年全世界的城市发生了令人瞩目的变迁,给各国政府和地方当局提出了前所未有的挑战。2008 年,破天荒第一次世界人口的一半以上生活在城市地区，据预测，到 2050 年，这一数字将上升到 70%。这一增长几乎都将发生在发展中国家。从 2007 年到 2025 年，发展中国家的城市人口年增长预计将达 5 300 万人(或 2.27%)，而在发达国家仅为 300 万人(或 0.49%)。

13. 一般而言，城市中心已成为经济、社会和人类发展的有活力的工具。它们吸引投资和创造财富，提高社会发展和利用人力和技术资源，从而使生产力和竞争力得到空前提高。确实，城市已成为知识的宝库和社会、政治和经济变革的力量。

14. 虽然与城市发展联系在一起的活力在大城市变得更为突出——其中有一些已成为超大城市或向四处蔓延的超大城市地区，但城市壮大的大部分却发生在中小城市，大多不到 50 万人。确实，据估算，早在 2005 年，全世界城市人口几乎有一半住在那种规模的城市，并且，这一格局在近期肯定会继续下去。这一空间人口现象的矛盾在于，这些小城市中心苦于管理资源和机构能力奇缺，难以应付其作为主要城市住区的新挑战。

15. 同时，城市也变成了日益贫困和匮乏的地方。这是许多发展中国家的特有的问题，在那里，迅猛而又无节制的城市化伴随着贫民窟的形成、胡乱搭建的住房、日益的贫困和对于天灾人祸的脆弱性，此外还有日益严重的不平等，所有这些都

对人的安全和安保以及国家发展和社会凝聚力构成了严重威胁。2010 年，在发展中国家有 8.28 亿城市人口居住在贫民窟，被剥夺了最基本的便利设施，例如，水、卫生设施、土地使用权保障、持久的住房和足够的生活空间。一些国家成功地减少了贫民窟人口相对于总人口的比例。然而，在绝对数字上，全世界的贫民窟人口一直在上升，并且，如果国家、地方政府、非政府组织、社区组织和国际社会不采取共同行动，则还会继续上升。如果这一局面持续下去，就会成为对社会稳定和全球和平与安全的一个重大威胁。

16. 虽然空间和规模因素是隐含在人居议程中的，但标志这一新形势的特点却是所发生的变化和机构改组的速度，以及城市化的无所不包的性质。变化发生的速度如此之快几乎令人难以招架。为确保实现至关重要的供需平衡，必须大刀阔斧地改进开发土地、提供住房、提供基本服务、创造就业和便利城市交通的程序。

17. 关于城市化的无所不包的性质，城市在国家体制框架内的兴起导致了新关系、甚至新政治的出现。二十年以前，提供推动力在于国家政府，人居议程要求其发挥引领作用，使其他主要利益攸关方发挥有效的作用。今天，这一建设伙伴关系和实现持久结果的责任显然正在下放到城市当局。包括来自私营部门的其他利益攸关方，例如，银行和开发商，还有民间团体，正在强劲地表现自己，从而对城市发展的总体活力做出贡献。

四. 可持续的城市化的里程碑和国际反应

18. 虽然 1976 年 5 月 31 日至 6 月 11 日在加拿大温哥华举行的第一次联合国人类住区会议达成的结论将城市化明确界定为是一种挑战，需要加以控制，而二十年后的第二次会议则认为，城市化和因此而产生的城市是一种机遇和增长的引擎。伊斯坦布尔宣言确定了两个目标：人人有适足的住房和在一个城市化的世界可持续的人类住区。

19. 2000 年 9 月 6 日至 8 日在纽约召开的千年峰会的成果是大会通过了联合国千年宣言，[6] 其中隐含地核可了“没有贫民窟的城市”目标，并成为一组八个有时限的、与可持续发展相关的国际具体目标构成的千年发展目标的基础，从而进一步推动了人居议程的实施。消除贫困和环境的可持续性这一重点正是人居议程重点的反映。

20. 2001 年,在审评人居议程执行情况的大会第二十五届特别会议第六次全体会议上，各国政府代表重申了他们对于全面执行伊斯坦布尔人类住区宣言和人居议程的意愿和承诺。审评过程揭示了重要的结果：各国正变得越来越互相依存，城

[6] 见大会决议 55/2。

市则更有竞争力；自第二次联合国人类住区会议以来，城市化和全球化都在加快，既促进了繁荣，也助长了一些地区的城市贫困。

21. 人居议程也是2002年8月26日至9月4日在南非约翰内斯堡举行的可持续发展问题世界峰会的一个参照点。峰会的与会者再次肯定可持续发展是国际议程的一个核心要素，并赋予与贫困作斗争和保护环境的全球行动以新的动力。他们认识到，城市化现象是可持续发展方程式的一部分，这一认识在程度上超过了以往关于可持续发展的国际会议。他们重申，改善贫民窟居民的生活和获得安全饮用水和基本卫生设施的千年发展目标对于促进城市健康必不可少。

22. 2004 年和 2005 年举行的可持续发展委员会第十二和十三届会议也审议了水、卫生设施和可持续的人类住区问题。秘书长关于可持续的人类住区发展报告为委员会的审议和关于各级实现二十一世纪议程、[7] 二十一世纪议程进一步执行方案 [8] 和可持续发展问题世界峰会执行计划 [9] 中所载的人类住区目标和具体指标进展情况的结论提供了基础。大会第六十届会议高级别全体会议的成果进一步推动了人居议程投入运作，其中，大会确认迫切需要为廉价住房和与住房相关的基础设施提供更多的资金、将防止贫民窟和贫民窟升级改造列为优先事项；并鼓励对联合国生境和人类住区基金及其贫民窟升级改造基金提供支持。[10]

23. 环境议程和人居议程之间在不断趋同，并且在支撑人居议程的规范条例方面取得了显著的进展，这反映了人们对可持续发展的理念有了更深刻的理解。

24. 值得指出的是，虽然自 2005 年以来，专门以城市和人类住区问题为重点的全球会议减少了，但在大会的框架内磋商一直在继续。长达十年的磋商最终导致理事会在其2007年4月20日第21/3号决议[11] 中批准了关于权力分散和加强地方当局的指导原则，这就是这一进程的一个例子。同样，还有其他一些渠道，例如，每两年举行一次的世界城市论坛，现在是处理与人居议程相关的新出现的问题合作伙伴的一个主要的非法定会议。此外，秘书长定期向大会提交人类住区进展情况报告，而大会则经常以通过决议的方式做出反应。人居署理事会也就人居议程的主要内容通过了几项决议以维持这一势头，即：适足住房权：人人获得基本服务的指导原则；公私营伙伴关系为廉价住房提供资金；及城市与气候变化。

---

[7] 联合国环境和发展会议，里约日内卢，1992 年 6 月 3-14 日，第一卷，会议通过的决议(联合国出版物销售号 No.E.93.I.8 和更正)，决议 1，附件二。

[8] 大会决议 S-19/2，附件。

[9] 可持续发展问题世界峰会，南非约翰内斯堡，2002 年 8 月 26 日至 9 月 4 日(联合国出版物销售号 No.E.03.II.A.1 和更正)，第一章，决议 3，附件。

[10] 见大会决议 60/1，第 56(m)段。

[11] 见 A/62/8，附件一，B。

五. 业绩审评

25. 九年前，在大会第二十五次特别会议期间，对人居议程进行了一次全面审评，以便全面审查和评估联合国人类住区会议(人居二)成果的落实情况和加强人居署。虽然评估结论大体上是正面的，但也着重指出了一些障碍。就政策、机构和方案而言，有证据表明各国做了共同努力履行承诺，并根据人居议程中的全球行动计划采取了具体措施。然而，所有干预措施的累积影响并不足以实现人人享有适足住房和可持续的人类住区发展的目标。

26. 人居署在题为“2010/2011 年世界城市状况：消除城市鸿沟”的报告 [12] 中确认，在过去十年，发展中世界生活在贫民窟中的城市人口比例从 2000 年的 39%下降到了 2010 年的 33%。从全球范围看，这是一个乐观的理由。有两亿多贫民窟居民已获得了改善的水、卫生设施或持久较宽敞的住房，这表明相关国家和市政府做了认真的努力来改善贫民窟的条件。然而，从绝对数字上看，发展中世界贫民窟居民的人数实际上增加了并在不久的将来会继续上升。所取得的进展不足以抵消发展中世界非正规住区的增长，在那里，生活在贫民窟条件下的城市居民的人数现在估计约为 8.28 亿，而 1990 年为 6.57 亿，2000 年为 7.67 亿。

27. 从将来的预测看，据估算，到 2030 年，近 30 亿人、或世界人口的约 40%，将需要新的住房和基本的城市基础设施和服务。假定平均家庭规模为 5 口之家，将需要 5.65 亿套新房子。如果将这一数字按 2003 年至 2030 年每年度细分，则每年需要约 2 000 万套房子。

28. 关于住房的提供，由于公共政策的变化和政府开支的削减，政府有明显的退缩，而对私人市场的依赖则有所上升。住房不再是政治优先事项，而市场也无法为低收入家庭提供廉价的适足住房机会。这对城市造成了严重和深远的影响。第一，住房部门与经济其他部分在减少贫困和产生就业方面的互相依存关系没有被承认。第二，非正规的土地和住房开发成为城市成长的引擎，而反过来又推动了贫民窟的扩大，对城市的空间结构和居民的生活质量造成灾难性的后果。第三，涉及国际和国家非政府组织的自我组织的举措倍增，并伴随着城市贫民联合会和储蓄团体的创立，其目标是为那些被排除在正规住房融资和有限的公共住房方案之外的人们提供获得有服务的土地和住房的渠道。最后，人居议程的全世界范围的合作伙伴都同意议程的承诺——捍卫适足住房权。这已对法律和宪法改革以及有针对性的补贴方案的设计产生了影响，并鼓励倡导团体努力改善穷人的住房条件。

29. 尽管如此，获得土地和住房的渠道仍然有限，亚洲、非洲和拉丁美洲的住房问题区域部长级会议的与会者号召开展广泛的住房改革和新一代的住房和土地

[12] 伦敦，地球扫描，2010 年。

政策。拟议的第三次联合国住房和城市可持续发展会议将提供一次十分需要的机会，以重新审查以往的做法和通过新的全球住房战略，使其更有包容性、更基于权利、筹资上更有创意并符合绿色建筑行为和环境可持续性。

30. 关于社会发展和消除贫困，在对付五年审评期间普遍观察到的现象——即，贫困的城市化和尤其是女性化——方面取得了一些进展。在各发展中国家，已采取了一些步骤，尤其是为妇女，便利获得土地和改善其安全，以促进社会包容和一体化，并开展消除贫困方案。虽然如此，贫困的城市化仍在继续，并且，这一现象最近由于在收入、获得服务，特别是在缺乏机会方面的不平等加剧，而变得更为复杂。

31. 关于城市环境管理，在管理和控制污染方面取得了重要进展；采用了液态和固态废物管理技术，在循环利用方面进行创新发明，并且通过规划和规范控制以保护脆弱的生态系统。城市的生态足迹概念应运而生，在所谓“棕色”议程和“绿色”议程之间做了区分，显示出对城市壮大及其对周边环境的影响的关切。对于许多发展中国家，棕色议程仍然是个复杂的问题——虽然在使其服从绿色议程方面取得了进展。对于规划的作用和气候变化的影响的重新辩论将这个问题推到了前台。现在鼓励城市采取城市化的低碳增长模式，使生活标准的改善不要以其生态足迹和碳足迹为代价。

32. 如前文所述，在许多国家，城市承担了国内生产总值的大部分，在国家乃至全球发展中担当支柱作用。全球化进程造成了城市的等级，通过生产、贸易、服务和行政管理虚弱地互相联系在一起。一般而言，这一经济活力在一国的各个城市之间，或往更大处说，区域之间，并不是平等分享的。城市经济发展中最触目惊心的不平等发生在过去 15 年。

33. 为改善城市管治已采取了更多的举措。为确保补贴制度、民间社会参与、透明度和问责制，体制改革已风行全世界。在发达国家和发展中国家都采用了权力分散政策并强化了城市自主权和市政府。创新的程序，例如，参与性预算编制，正在改造推广到全世界。已产生了新型伙伴关系和商业安排，并正在帮助改善效率和效果。

34. 尽管有这些积极的变化，发展中国家的地方当局的作用、特别是在城市管理中的作用，一般仍然相当薄弱。政治和行政权力分散之后并没有伴随财政自主，这意味着地方当局仍然相对被剥夺了财政资源，要依赖来自政府间转帐的资源。中央机关仍然占主导地位，使用了大部分财政收入并负责大部分开支。在世界许多地方，除了公民参与执行和甚至监测和评价公共政策之外，在公民参与决策方面有了些许进步，但还需更进一步放权。

35. 最后，关于国际发展，为执行人居议程已采取了值得称赞的措施。将前联合国人类住区中心改革成一个完全的联合国方案-联合国人类住区方案(人居署)，

加强了其监测和实施其活动和履行其承诺的能力。近十年来，为开展活动和支持交流和分享经验和最佳做法的举措，提供了大量资源。

36. 然而过去五年,城市化的迅猛步伐和城市面临的越来越多的问题却并没有相应的来自发展伙伴给政府和城市的更多援助与之匹配。相反，援助实际上减少了。人居议程、特别是城市议程受到的援助不够，许多双边发展机构已缩减或甚至结束了城市方案。

六. 当前的和正在出现的城市挑战

37. 人居议程的实施及其目标的实现不仅受到了所采取的做法的影响，而且受到这些年来出现的新问题的影响。

A. 气候变化和城市风险

38. 人们认识到，城市是温室气体的主要制造者。因此，城市在减少温室气体排放和适应气候变化方面可发挥重要作用，此外，可通过更适当的土地使用规划、新的城市空间格局、更有效的城市管理和绿色建筑行为，来促进能效。

39. 千百万人已经、或将要受到气候变化的影响。城市地区通常人口和楼房高度集中，特别易受影响。地处沿海、沿河、陡坡或其他易受灾地区的城市，特别容易受到全球变暖的影响和极端天气事件和海平面上升的与日俱增的威胁。值得指出的是，沿海城市特别容易受到旋风之害，而过去三十年里旋风的频率和强度都上升了。气候变化会造成海平面上升、更频繁和强度更大的极端天气事件、内陆洪灾等挑战，因此，预计会使城市地区的总的脆弱性变得更加复杂。而在气候变化预计会减少降雨的地区，则会发生旱灾，使地下水位下降和粮食短缺。

40. 在城市地区，穷人对于气候变化的影响最脆弱，特别是发展中国家的贫民窟居民。城市土地和住房的高费用正将低收入家庭推向易受自然灾害的地点，增加了他们的脆弱性并鼓励不正当的城市化模式。目前，在发展中世界，每十座非永久性房屋中，有四座位于易受洪灾、滑坡和其他自然灾害威胁的地区。重要的是，自然力量只是造成这类灾害的部分原因——它们也是城市管理和规划失误和强制执行条例法规和控制开发活动的能力有限的产物。荒谬的是，灾害也能创造机会；恢复和重建为重新评价过去的做法和为灾区重新制定发展政策提供了独特的机会，从而可建设应对、减轻和预报自然灾害影响的能力。

41. 为应对与日俱增的城市风险，人居署在灾后和冲突后重建和恢复方面的业务工作量自第二次联合国人类住区会议(人居二)以来大幅度上升。大多数灾后和冲突后重建方案和项目是需求驱动的，并且捐助方为这一工作的自愿捐款现已构成人居署年度预算的很大比例。

42. 气候变化是农村到城市移民的一个推动因素；旱灾、荒漠化和水土流失导致人们到城市边缘的脆弱的土地上非正规的住区内，或在城市中心的贫民窟定居。过度拥挤和服务不足的住区和城市街区使百万计的人暴露在天灾人祸造成的健康风险面前。

43. 另一个主要关切是城市范围的蔓延：郊区和城乡交接处的非正规住区的扩张。城市在过去半个世纪左右的时间里侵略了周边的环境，威胁了自然资源和增加了通勤的距离和对私家汽车的依赖。这一现象对城市的生态足迹造成了负面影响，并鼓励使用汽油作为能源来源，从而增加了温室气体的排放。这就给住房政策，城市规划和设计、特别是从住房类型、城市密度和市内和城市间交通的角度的城市规划和设计，提出了新的当务之急。

B. 贫民窟的预防和升级改造：住房很要紧

44. 鉴于当今发展中国家三分之一的城市居民，或世界人口的六分之一，生活在贫民窟的条件中——并且这一数字在未来 20 年会翻一番，贫民窟问题和获得有服务的土地和住房仍是二十一世纪城市面临的最大挑战之一。一方面，贫民窟住房需通过各种修缮和改造升级方案来处理。过去 15 年最大的变化是，从基于街区的方案转向了全市范围的贫民窟改造升级方案，力争获得规模并将这些地区纳入城市的正式的法律体制和城市规划和管理框架内。然而，另一方面，贫民窟预防战略不足，并且没有结合贫民窟改造升级方案一起使用。

45. 只有在实施政策，向各阶层人口提供广泛的住房机会和有服务的土地的情况下，贫民窟的预防才会成功。过去 15 年，进展缓慢而又不明显。因此，扶持住房部门有效地工作对贫民窟的预防至关重要。这是未来的最大挑战。鉴于通过以低廉的价格在适当的规模上提供住房机会的必要性，其中包括不同大小、价格和类型的房子，并且相对于获得就业和创收，地点合适，这样，住房很可能会对城市的未来产生影响；直接影响到城市的生态足迹和碳足迹，以及总体的可持续性。

46. 供应的规模是根本，因为它影响到房价和房产市场的总的表现。这方面的成效很可能会导致更多的选择和廉价，并通过为非正规的土地和房屋开发提供可行的替代办法，预防贫民窟的形成。因此，扶持住房部门有效运作和发挥其作用很可能会直接影响到城市的可持续性。将住房部门纳入城市规划和管理、关于土地供应、基础设施投资和城市财政的体制和政策改革，将使新一代城市政策成形。与经济部门的联系将得到加强，从而导致创造就业机会、地方经济发展和减少贫困。

C. 经济发展挑战

47. 最近几十年的全球化和经济结构改革进程影响了城市劳工市场，呈现出职业和收入结构日益两极分化(从而收入日益不平等)，其原因是发达经济体的服务部

门增长和制造业衰退，并带有重要的性别方面，因为越来越多的妇女转向了有酬就业。

48. 2008 年始于房屋贷款部门的全球经济危机加快了世界各地的经济结构改革和失业现象，对城市劳工市场产生直接影响，造成所有地区的城市非正规经济迅速增长。在非洲、拉丁美洲和加勒比，非正规部门工作占就业总数的一半以上，而在亚洲，则稍低一些。今后几十年，各国政府、特别是发展中国家的政府必须对付的最大的城市挑战包括与日俱增的贫困和不平等，以及迅猛扩大的城市非正规部门和影响到从事非正规或小生意的大多数公民的与日俱增的社会不安全。

D. 社会和空间挑战

49. 新的空间形式和程序已经出现，而其推动者却往往在地方政府控制范围之外。社会和空间变化似乎主要朝着城市内部功能和用途的分裂、脱离和专门化的方向发生。这体现在富人区和穷人区的差别越来越大——既包括住宅区、也包括工业区，既在发达国家的城市、也在发展中国家的城市。虽然这大部分是代表城市的市场力量运作的结果，反映了房地产和土地投机的逻辑，但也是对当地政策的反应——寻求将城市置于世界城市地位，通过竞争性的城市做法吸引新的投资。在世界一些地区，包括拉美和加勒比的城市，对于犯罪行为的恐惧使中等收入和更高收入的家庭将自己隔离在有大门的社区内，从而加剧了城市的分裂。

50. 在许多贫困城市，创造空间形式主要由低收入家庭推动-他们努力寻找廉价的、地点靠近就业和其他生计来源的土地。这一过程导致全新的城市形态，因为农村本身也开始城市化了。在发展中国家，大部分的城市迅猛增长现在实际上发生在没有计划的城市周围地区，其中有些已开始通过庞大的城市走廊与遥远的城市中心连接。

51. 必须承认,使移民融入城市环境是迅速城市化和技术进步带来的独特挑战。各地的应对措施，从打造文化“熔炉”以促进文化同化进程到为“文化拼花”的演变做准备，各不相同。很明显，无论何种情况，这个互相连接互相依存的世界是经受不起排斥、孤立和隔离的。必须指出，文化多样性往往会提高社区内的创造力，加强社会凝聚力，并有助于跨文化的关系和国际和平与安全。

E. 不安全和犯罪现象

52. 在新出现的问题中纳入已成为许多公民每日关切的一部份的犯罪现象和恐怖主义的幽灵也是有用的。楼房设计中的一大考虑因素就是安全。旅行、信息系统、物品的包装、甚至个人之间的关系等都受到犯罪现象和不安全的威胁。

53. 在许多城市，家庭暴力或武装暴力、黑道谋杀和绑架，都是生活的现实。惊恐的城市社会往往用短期的办法来应对，例如，给小区装上大门、找私人保安公司等，这些都是城市穷人可望不可及的。对犯罪现象的恐惧正在造成城市妄想狂

的气氛，甚至有些城市无法正常运作。这种情况加剧了城市的非正规行为、排斥、法外处事、非法处事和不文明。

54. 犯罪和暴力对城市的经济造成负面影响：就业机会丧失，地方或外国投资也丧失。从社会角度看，当地民众的生活质量大受影响。在犯罪猖獗的城市，公私营制造商和服务供应商须承担额外的费用，而这对无法承受这种费用的穷人造成了负面影响。

55. 虽然所有上述问题都已包含在人居议程内，但最近已变得更加紧迫了。情况的每况愈下阻碍了议程中所规定的目标的实现，甚至侵蚀了已经取得的某些进展。

七. 可持续的城市化今后的挑战和机遇

56. 现在必须问的问题是：今后 25 年，全球城市发展会朝哪个方向走，有哪些主要指标能帮助各国政府及其私营部门和地方合作伙伴以及国际社会为城市的未来做准备。

57. 随着人居议程 20 周年纪念的日益临近，这些问题以及其他相关的问题需要予以回答。人类已成了城市物种。从全球看，这个阶段的到来正是以下大量旧账未还的时候：住房、基本服务和基础设施，此外还有创造生计等需求。当前的城市趋势是以不平等加剧为特点的，这往往会恶化为多数人被少数人疏远化和边缘化。上述新问题和新挑战将使城市议程成为全球的优先事项。

58. 在中期和短期，有两种基本的情况。第一种：城市由于缺乏必要的资源和没有确定政治优先次序，因而未能满足未来的需要。在不到一代人的时间里，约 20 亿人有可能最终会生活在不够标准的住房和过度拥挤的非正规住区里。贫民窟将会蔓延，规划差的城市和功能失调的都会地区将成为非洲、亚洲和拉丁美洲的占主导地位的城市格局。同时，北半球许多城市地区由于郊区的蔓延、人口老龄化和退出工业化，将继续萎缩和失去经济活力。生活在规划差的城市地区的很多人将得不到适足的住房和基本服务。很少人会被承认是城市公民，许多人将最后不得不在非正规经济中就业，或堕入犯罪圈子。而能实现其生产潜力的人则更少。

59. 另一种情况是，城市的挑战上升到公共政策的前台，并有公私营部门对负责任的城市成长进行投资与之相匹配。这包括有活力的住房政策，加上合理的土地使用规划和改进的城市基础设施和基本服务，以及充分利用技术以降低和制止目前的贫民窟蔓延的速度和遏制城市的生态足迹。这也需要有稳定、灵活和有效的体制，以理解和处理复杂的、互相交织的问题。正在崛起的模式是更绿色、更有复原力和更宜居的城市，它能创造就业和商业机会从而提供体面的工作和生计，并使千百万人摆脱贫困和住房不足的困境。这必须伴之以系统的干预措施和大胆

的改革，以满足加快、广泛和平等的获得土地、住房和基本基础设施和服务的需要。

60. 这两种情况的社会、经济和环境后果是显而易见并容易理解的。同时，数以百计的城市和小镇各自都在以自己的方式与如何驾驭城市化和处理其主要的挑战-城市蔓延、城市衰败、城市萎缩、或贫民窟的形成——而大费周章。对于这些情况，有些正在取得成功。

61. 越来越多的国家政府开始推行国家政策，促使城市和地方采取行动促进可持续的城市化。然而，他们的努力大多仍是零敲碎打的。数百个、也许是数千个组织正在创造先例，为应对城市挑战开发各种手段并提出政策备选方案，然而，这些行动都是互不联系的。他们的行动很少得到承认或评估，其集体影响也没有实现，更重要的是，这些行动很少能达到直面挑战所需要的规模。

62. 无论未来的城市社会面临什么样的未知挑战，它们必须发展新的能力以实现城市可持续发展，变得更有复原力并在不完全和不完整的理解和信息的基础上采取行动。需要培育知情的基于证据的政策，加强能力，和开发并试验新的手段和参与性工具。

63. 需采取共同行动巩固和强化大批行为者和利益攸关方的参与，并协调其行动，以应对明天的城市挑战。在决定二十一世纪城市地区的发展和运作方式中，每一个城市居民都是主要的行为者。中央、地区和地方政府，加上民间社会、私营部门、学术机构、城市公民及其草根组织，应都聚集在城市可持续发展的目标周围。要克服这些挑战并在拟议的第三次联合国住房和城市可持续发展会议上提请国际社会注意，合作和团结至关重要。这些正是为什么召开这次会议如此重要和及时的主要原因。

八. 第三次会议的本质

64. 第三次联合国住房和城市可持续发展会议将以“城市的未来”这一主题为重点，提供可能的城市预测和设想以及自第二次会议以来这段时间的评价，以便确定在新的千年城市所面临的城市化挑战和机遇，以及联合国、特别是人居署应如何支持包括各国政府在内的利益攸关方实现城市可持续发展。第二次会议的成果主要是一个国家-地方议程，而第三次会议则要审议执行和报告机制，以及应对城市可持续发展某些方面——如，气候变化——的国际公约。

65. 通过强化的城市可持续发展网络，会议将使城市、国家政府、民间社会、私营部门、学术机构和利益团体聚集一堂，审评在一个国际管治结构内的城市和住房政策，并起草一个承认人类文明是永远变化的动态的新的城市议程。

66. 会议将听取城市当局及其伙伴，包括城市对城市伙伴关系、私营部门和各种类型的草根组织联合会，的最新经验。所有这些都将展示可采取何种潜在的做法，以创建更加绿色、更有复原力和更宜居的城市，其中有生气勃勃的城市经济和平等地享有土地、住房、基本服务和基础设施的权利。全球性的监测和研究当前的城市形势将为会议的路线图及其讨论提供基础。

67. 在会上将就以下方面寻求共识：总结归纳以往方案的经验教训；扩大利用最佳做法的方案规模，以应对住房、土地、基本服务和基础设施严重缺乏的问题；为可持续的城市管理和贫民窟预防战略的设计和实施提供专门化技术援助筹集资金；在城市和其他可持续发展部门之间建立网络，以应对一般用各自为政、成果不彰的部门做法处理的问题；以及针对新出现的挑战，例如，气候变化、城市不安全和犯罪现象等，制定有效的政府和城市应对措施。

九. 会议目标

68. 会议的目标包括五个方面：

(a) 对人居议程、新千年城市和其他人类住区宣言及相关的国际商定的发展目标的实施情况进行全面严格的审评和评估；

(b) 查明阻碍实施上述文件中所提出的目标的主要制约因素；

(c) 应对第二次会议以来新出现的挑战和机遇，包括气候变化、贫民窟扩散、和城市安全和安保；

(d) 勾画一个能应对新的挑战和加强城市和相关体制框架在城市可持续发展和住房问题中的新作用的新发展议程；

(e) 以新的发展做法评估和重新界定人居署及其发展战略伙伴的管治结构。

十. 会议的时间安排草案

69. 可能的时间安排是：首先于 2013 年在内罗毕举行一次筹备委员会工作安排会议。筹备委员会第一次会议将于 2014 年举行，随后是各区域和次区域会议，第二次会议于 2015 年举行，而大会本身将于 2016 年举行，地点待定。

十一. 结论和建议

70. 伊斯坦布尔宣言和人居议程通过已有约 15 个年头了，今天，国际社会比以往任何时候都面临着重大的城市挑战和巨大的机遇。在实现人居议程和新千年城市和其他人类住区宣言的目标方面已取得了重要进展。然而，也有挫折和问题。新的问题已经出现，社会主要部门之间的关系也已发生演变。有必要举行关于人

类住区问题的另一次会议，以评估国际社会直面新的城市未来及其相关的困难和机遇的能力。

71. 虽然在相隔的这些年里，在联合国系统范围内为应对城市问题已经举行过几次全球会议，但这些会议的重点是城市发展的某些特定方面，并且出席的一般是国家政府的代表。现在已很清楚，应纳入各个部门的经验并对城市可持续发展采取更加整体的做法。为实现这一点，有必要达成一个更强有力的集体协议。

72. 鉴于上述情况,谨建议大会：

(a) 呼吁各国政府、联合国系统各组织和所有人居议程合作伙伴，确认、深化和重申对城市可持续发展和住房开发的承诺，加倍努力实施人居议程和伊斯坦布尔人类住区宣言、新千年城市和其他人类住区宣言和其他与城市可持续发展相关的国际目标；

(b) 呼吁各国政府继续为人居署提供支持并，在这方面，向联合国生境和人类住区基金捐款，以支持更好地实施人居议程和伊斯坦布尔人类住区宣言、新千年城市和其他人类住区宣言和其他与城市可持续发展相关的国际目标；

(c) 请各国政府就2016年召开第三次联合国住房和城市可持续发展会议(人居三)的建议展开讨论并做出决定；

(d) 还请各国政府就会议的实质性方面和组织形式提供指导。并还建议，要审议的议程应包括加强城市可持续发展和住房问题体制框架的方式方法，并应以新的与发展相关的思路评估和重新界定人居署及其发展战略伙伴的管治结构；

(e) 呼吁各国政府和所有人居议程合作伙伴推动加强对人居三的参与，并继续提供财政捐助以支助发展中国家的代表与会；

(f) 鼓励各国政府与包括联合国系统在内的人居议程合作伙伴协作，考虑通过发展合作框架和参与性学习和交流做法等，在国家层面加强实施人居议程和伊斯坦布尔人类住区宣言、新千年城市和其他人类住区宣言和其他与城市可持续发展相关的国际目标，并审评在实施中所取得的进展情况；

(g) 为落实大会第 65/165 号决议第 15 段，决定将以前建议作为大会高级别会议议题的“住房金融系统”和“可持续的城市化”这两个主题纳入人居三的筹备进程，以节省财政资源和防止重叠。