



# 大会

## 经济及社会理事会

Distr.: General  
7 March 2022  
Chinese  
Original: English

大会  
第七十六届会议  
议程项目 21  
后续落实《新城市议程》和加强联合国人类住区规划署  
(人居署)

经济及社会理事会  
2022 年届会  
2021 年 7 月 23 日至 2022 年 7 月 22 日  
议程项目 18(I)  
经济和环境问题：人类住区

## 《新城市议程》的执行进展情况

### 秘书长的报告

#### 摘要

本报告是根据经济及社会理事会第 2017/24 号决议第 3 段和依照大会第 71/235 号决议编写的，大会在该决议中请秘书长每四年提出一份关于《新城市议程》执行进展情况的报告，并促请联合国系统相关组织确保在落实 2016 年举行的联合国住房和城市可持续发展大会成果的过程中不让任何一个人掉队，也不让任何一个国家掉队。本报告是在与包括非政府组织在内的 40 多个伙伴协商的基础上编写的。

本报告分七节。第一节概述了背景，特别是冠状病毒病(COVID-19)大流行方面的情况。第二节介绍在《新城市议程》的三项转型承诺方面取得的最新进展。第三节讨论如何通过有效的治理结构、国家和地方两级的包容性城市规划与管理、筹资、能力建设、科技使用和推动参与来执行《新城市议程》。第四节评估《新城市议程》如何加快其他全球议程的进展，包括《2030 年可持续发展议程》及其可持续发展目标以及与气候变化相关的各项议程。第五节报告了地方政府在执行《新城市议程》中日益重要的作用。第六节说明在为《新城市议程》执行渐进、包容的报告制度方面取得的进展。最后，第七节报告了 2018 年四年期报告所提各项建议的落实情况，并提出了对 2026 年的新建议。



## 一. 引言

1. 本报告根据经济及社会理事会第 2017/24 号决议第 3 段和依照大会第 71/235 号决议编写。
2. 2018 年四年期报告是五份四年期报告系列中的第一份，也是执行《新城市议程》的后续落实和评估的一项内容。它评估了在《议程》通过 18 个月后形成的执行和监测系统及资源。
3. 编写本报告的背景是快速城市化、地球生态系统受到威胁，以及冠状病毒病 (COVID-19) 大流行带来深刻影响，而城市可以提供机会将疫情复苏与社会正义结合起来、落实“行动十年”，并确保有效的气候行动。
4. 正如秘书长关于城市世界中的 2019 冠状病毒病的政策简报<sup>1</sup>指出，并经联合国人类住区规划署(人居署)关于城市与大流行病的报告进一步阐述，这场大流行病暴露了系统性不平等，突出了原已存在的城市挑战，造成新的脆弱性，并使数亿人返贫。大流行病彰显了国家在提供公益物和充足基本服务方面的关键作用，突出了地方财政能力和包容性、多层次治理的显著意义，并强调了规划和城市设计的重要性、适足住房的中心地位，以及打造更具生态可持续性的社区的必要性。
5. 大流行病应对工作还证明可以作出大胆的新选择，地方政府可以发挥牵头作用，例如为便利“软出行”收回公共空间和为无家可归者找到有尊严的解决方案。大流行病激发了新政策，这些政策打破“一切照旧”的做法，促进绿色经济复苏，为投资于可持续的城市未来创造了条件。重要的是，大流行病突出了《新城市议程》作为实现有韧性的城市化的健全框架的重要性，为建设更绿色、更健康 and 更公正的社会指明了道路。
6. 塑造未来的各项步骤需要考虑到秘书长的报告《我们的共同议程》<sup>2</sup>中确定的长期挑战，包括人口变化和城市化等关键问题。城市和其他国家以下各级政府为解决全球挑战方面可以发挥关键作用。

## 二. 城市可持续发展转型承诺方面的进展情况(2018-2022 年)

### A. 社会包容和消除贫困

7. 尽管几十年来全球贫困在减少，但这一趋势在 2020 年发生逆转，生活在极端贫困中的绝对人数自 1997 年以来首次上升。<sup>3</sup> 冠状病毒病大流行加深和扩大了城市内部和跨越城乡界限的弱势、匮乏和不平等现象，并带来了明显的性别层面问题，但它也为促进社会政策和包容提供了机遇。<sup>4</sup> 所有区域的会员国，如哥

<sup>1</sup> 联合国，“政策简报：城市世界中的 2019 冠状病毒病”(2020 年)。

<sup>2</sup> [A/75/982](#)。

<sup>3</sup> M. Kharas 和 H. Dooley，“2019 冠状病毒病时期的极端贫困”(布鲁金斯学会，2021 年)。

<sup>4</sup> 见注 1。

伦比亚、印度尼西亚和赞比亚及其地方政府都报告了现金转移等有针对性的社会保障方案如何有助于减轻大流行病的影响。如果没有充分的基本服务，大流行病有可能削弱社会结构。

8. 充足住房权(包括获得土地、公共空间和公共服务的机会)的核心地位在大流行病期间变得更加明显。据估计，到 2025 年住房赤字将达 4.4 亿套。<sup>5</sup> 在全球范围内，估计 70%的家庭目前的住房保有产权不稳定。<sup>6</sup>

9. 近 10 亿人，即四分之一的城市居民，生活在城市贫民窟和非正规住区。虽然在 2000 年至 2014 年期间，世界各地生活在贫民窟的城市人口比例从 28% 下降到 23%，但这一积极趋势随后发生逆转，到 2018 年，这一比例已上升至 23.5%。大流行病很可能加剧了这一消极趋势。

10. 尽管遇到这些挫折，许多城市还是通过促进针对无家可归者、妇女、移民和残疾人的贫民窟改造倡议和住房方案来应对大流行病。芬兰的几个城市，以及巴塞罗那、波哥大、布里斯托尔、广州和里约热内卢加强了提供服务和住房的工作。蒙罗维亚制定了第一个针对非正规住区的城市发展战略。<sup>7</sup> 巴塞罗那、布拉迪斯拉发、洛杉矶、基辅、马德里、旧金山和圣保罗投资实施各种方案来支持处境危险的无家可归者。

11. 针对大流行病，大会第三委员会核准了一项关于解决无家可归问题、包括冠状病毒病疫后无家可归问题的包容性政策和方案的决议草案，<sup>8</sup> 其中规定了终结无家可归、缓解驱逐现象和促进负担得起的住房的具体行动。该决议草案鼓励会员国增加负担得起的住房存量、改造贫民窟，并采取措施制止任意驱逐。<sup>9</sup>

12. 在公益物私有化阻碍低收入家庭获得公共服务的城市中，恢复市政府对公共服务的控制(再市政化)已成为一种可行且合法的政策选择。2019 年，雪兰莪州(马来西亚)将供水服务再市政化，以促进服务供应的社会公正性和透明度。<sup>10</sup> 在挪威一家大型私营废物管理公司宣布破产后，该国 13 个城市政府决定将废物收集再市政化，以改善公平性和促进社区居民的知识。

---

<sup>5</sup> Jonathan Woetzel 等人，“应对全球负担得起的住房挑战的蓝图”(麦肯锡全球研究院，2014 年 10 月)。

<sup>6</sup> 世界银行，“为何必须保障土地权”(2017 年)(可查阅 <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2017/03/24/why-secure-land-rights-matter>)。

<sup>7</sup> 城市联盟，“大蒙罗维亚城市发展战略”(2020 年)。

<sup>8</sup> A/C.3/76/L.12/Rev.1。

<sup>9</sup> 取消大流行病应急措施可能会导致出现驱逐危机。见 Arthur Neslan，“随着租金冻结在欧洲结束，驱逐风险上升”(汤森路透基金会，2021 年 7 月 15 日)和 Emily Benfer 等人“2019 冠状病毒病驱逐危机：估计美国有 3 000 万至 4 000 万人处于危险之中”(阿斯彭研究所，2020 年 8 月 7 日)。

<sup>10</sup> Mary Ann Manahan 和 Laura Stegemann，“公共服务‘公’字为先：马来西亚和菲律宾的(再)市政化案例”，引用于 Satoko Kishimoto、Lavinia Steinfort 和 Olivier Petitjean (编)，《未来属于公众：迈向公共服务的民主所有权》(跨国研究所等，2020 年)。

13. 确保对妇女的社会、经济和政治包容是各城市的一项持久挑战。法律障碍和歧视性条例阻碍了妇女的土地保有权保障。由于护理任务加重、失业和性别暴力增加，大流行病导致妇女就业和安全方面的进展停滞不前。突尼斯报告了通过建立国家预防暴力侵害妇女观察站，在应对性别暴力方面取得的进展。在住房和城市政策中满足男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者的需求仍是一项重大挑战。

14. 2020 年有 8 200 多万人因迫害、冲突、暴力和气候变化而流离失所。<sup>11</sup> 在中东和北非区域以及撒哈拉以南非洲，冲突是流离失所的主要推动因素。<sup>12</sup> 大多数难民和境内流离失所者移居城市寻求经济和社会机会，但他们往往生活在暴露于危险的边缘化地区，无法获得充足住房、基础设施、就业或基本服务。<sup>13</sup> 在欧洲经济委员会(欧洲经委会)区域，许多移民和难民居住在非正规住区。此外，尽管国际社会呼吁制止流离失所现象，但侵犯土地和住房权的行为在全球持续存在，并且在冠状病毒病大流行期间也未停止。<sup>14</sup>

15. 尽管全球冲突和暴力持续不断，但美洲一些城市的凶杀率下降(即便全国凶杀率有所上升)，这表明如果管理得当，城市化可以降低凶杀率。联合国毒品和犯罪问题办公室对 68 个城市的数据的分析表明，城市增长与凶杀率上升之间没有正相关关系。<sup>15</sup>

16. 全球移民继续增长，从 2000 年的不到 1.8 亿人增加到今天的 2.7 亿多人。<sup>16</sup> 移民对城市的影响格外大，而且受影响的通常是移民目的地城市。针对移民、难民和流离失所者、尤其是妇女和女童的需求的包容性对策仍然不多。巴塞罗那、哥伦比亚、危地马拉城、圣保罗、塞舌尔和土耳其正在通过与联合国系统实体的伙伴关系制定让移民融入社会的战略。

## B. 包容的城市繁荣与机会

17. 城市是机会中心。当拥有充足的劳动力、机构、基础设施和服务时，它们可以吸引国际投资和提高经济效率。管理得当的城市化有助于各国提高生产力，加快国家经济增长并进入全球市场，但条件是城市化要以宏观经济政策为基础，并切实融入国家经济发展政策。

18. 各国继续竭力在提高城市经济生产力的同时为所有人提供体面工作。在依赖自然资源出口的国家，城市经济以不可贸易型服务为主，既削弱了负担能力，又

---

<sup>11</sup> 联合国难民事务高级专员公署，“2020 年全球报告”。

<sup>12</sup> 境内流离失所问题监测中心，“无论如何选择：气候变化中的流离失所”(2021 年)。

<sup>13</sup> 境内流离失所问题监测中心，“2019 年全球境内流离失所问题报告”(2019 年 5 月)和“2020 年全球境内流离失所问题报告”(2020 年 4 月)。

<sup>14</sup> 联合国人权事务高级专员，“2019 冠状病毒病指导说明：禁止驱逐”(2020 年 4 月 28 日)。

<sup>15</sup> 联合国毒品和犯罪问题办公室，“2019 年全球凶杀问题研究”(维也纳，2019 年)。

<sup>16</sup> 联合国经济和社会事务部，“2020 年国际移民存量”。

无法提高生产力。<sup>17</sup> 当前的城市趋势表明，即使在保持增长的经济体中，社会差距也在扩大。截至 2019 年，所有非农业就业中仍有 49% 是非正规的，得不到充分的社会保障。博茨瓦纳实施了几项专门支持非正规部门的方案，包括向受疫情影响的企业提供贷款的 *Letlhabile* 方案。在肯尼亚，贫民窟居民与地方政府共同管理各种项目，以改善基础设施和创造收入。通过肯尼亚的 *Kazi Mtaani* 倡议，非正规住区的居民在社区改造项目中获得就业机会。

19. 大流行病导致失业率上升。国际劳工组织预测，2021 年全球工时将比疫情前减少 4.5%，相当于失去 1.31 亿个全职工作岗位，<sup>18</sup> 而女性的失业率远高于男性。<sup>19</sup> 虽然高收入和中高收入国家的工时在 2021 年趋于恢复，但中低收入和低收入国家遭受损失。<sup>20</sup> 博茨瓦纳、哥伦比亚、古巴、芬兰和土耳其通过以城市青年为重点的职业培训来支持就业。埃及的上埃及地方发展方案通过创造体面就业机会和应用预算公式来将中央政府资金分配到地方一级，减少了城市贫困。在肯尼亚，*Ajira Digital* 方案已将 130 万公民与数字就业联系起来，并培训了 5 万多名年轻人从事在线工作。在土耳其，得到国际劳工组织支助的“向正规化过渡方案”与雇主和非正规就业的叙利亚人合作，以提供工作保障并帮助他们遵守税则。

20. 城市中心越小，在提供基本服务方面的欠缺通常越大。<sup>21</sup> 在非洲，预计 51% 的城市增长将发生在小城市群。<sup>22</sup> 通过加纳二级城市支助方案，市议会获得世界银行贷款，以促进中等城市的经济发展。芬兰、老挝人民民主共和国和土耳其通过区域发展方案支持较小的居民点。在墨西哥，2018 年公共市场建设和恢复方案加强了地方经济、促进了地方产品的销售，并增加了瓦哈卡数千个家庭的收入。

### C. 环境可持续性和韧性

21. 目前，在全球气候能源市长盟约的主持下，全球已有 1 万多个城市承诺到 2030 年将二氧化碳排放量共计减少 240 亿吨。大多数城市正在开发可再生能源系统、采用节能和资源节约型方法、推广绿色建筑、减少使用化石燃料，并向更清洁、包容型公共交通系统过渡。

22. 空气污染仍然是城市的主要健康风险，空气质量总体呈恶化趋势，尤其是在中亚和南亚以及撒哈拉以南非洲。依赖陈旧、低效的私家车运输会加剧污染。人

<sup>17</sup> Payce Madden 和 Jeffrey Gutman, “非洲城市经济增长：分析集聚的制约因素” (布鲁金斯学会, 2020 年 10 月 30 日)。

<sup>18</sup> 国际劳工组织, “劳工组织监测：2019 冠状病毒病与劳动世界”, 第 8 版(2021 年 10 月 27 日)。

<sup>19</sup> 国际劳工组织, “政策简报：推进公平性：妇女的工作权利和工作中权利是 2019 冠状病毒病复苏的核心” (2021 年)。

<sup>20</sup> 见注 19。

<sup>21</sup> D. Satterthwaite, “背景文件：撒哈拉以南非洲的中小型城市中心” (2016 年 3 月)。

<sup>22</sup> 非洲开发银行、经合组织和联合国开发计划署, 《2016 年非洲经济展望》(经合组织, 2016 年), 第 149 页。

居署的数据显示，公共交通比例高的地区的空气污染水平明显较低。低效炉灶造成的室内空气污染对于没有清洁炊事条件的 22 亿人而言仍是一个重要问题。<sup>23</sup>

23. 其他形式的废物和污染也给城市带来越来越大的压力。低收入国家的市政部门平均将约 20% 的预算用于废物管理，但低收入国家 90% 以上的废物仍被露天倾倒或焚烧。改造垃圾填埋场以减少排放和提高安全性的具有成本效益的方法，例如福冈方法，越来越多地应用于非洲，包括卢旺达、肯尼亚和埃塞俄比亚。<sup>24</sup>

24. 在过去的二十年，记录在案的灾害事件数量大幅增加，<sup>25</sup> 这导致减少灾害风险和城市复原力方面的行动速度加快。气候变化，加上无计划的城市化，使许多住区和人群(尤其是妇女、儿童和老人)易受自然和人为灾害的影响。2020 年，联合国减少灾害风险办公室按照《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》，制定了“创建韧性城市 2030”倡议，该倡议有助于分享知识并在减少灾害风险机制中支持各城市，从而直接为实现可持续发展目标 11 作出贡献。全球近 30% 的国家已经采用了减灾战略。

25. 可持续城市发展已被证明是重要的基于自然的解决方案。各国通过管理土地转用、打击城市蔓延、恢复城市生态系统和打造绿色粮食体系，在扭转地方一级生物多样性丧失方面正在取得进展。基于自然的解决方案可大规模实现节能、环境可持续发展，这在宣布联合国生态系统恢复十年的 2019 年大会第 73/284 号决议中得到认可。相关的例子有，首尔清溪川修复项目将一座高速公路立交桥改造成公园，“海绵城市”概念在中国得到广泛应用，以及罗马的参与式城市园艺和农业在增加绿地的同时惠及边缘化社区。联合国粮食及农业组织的绿色城市倡议于 2020 年启动，旨在增强利益攸关方的能力，以便到 2030 年将城市和城郊农业、粮食体系和城市林业纳入世界各地 1 000 个城市的地方规划和行动。

26. 许多国家正在通过基于自然的解决方案来投资于气候适应，并正在改善多级治理。例子包括，开发气候适应型基础设施以防治洪水，进行植树来减少城市热岛效应，以及建立气候风险预警系统，通过加强生成和传达预警的能力来拯救生命，包括在最不发达国家。投入资金与组织得当的基层和妇女团体建立伙伴关系，以有效地在地方落实减少灾害风险，使社区备灾工作得到加强。恢复城市红树林可以起到重要的防洪作用；据估计，迈阿密、孟买和温州等沿海城市可避免的财产损失相当于每年各节省最多 5 亿美元。<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> 国际可再生能源署，《过渡时期的可再生能源政策：供暖和制冷》(2020 年)。

<sup>24</sup> 详见城市议程平台：<https://www.urbanagendaplatform.org/best-practice/application-fukuoka-method-3-landfill-sites-ethiopia>。

<sup>25</sup> 联合国减少灾害风险办公室，“人类为灾害付出的代价：过去 20 年(2000-2019)概览”(2020 年)。

<sup>26</sup> P. Menéndez 等人，“红树林的全球防洪效益”，《科学报告》，10(1)，第 1-11 页(2020 年)。

### 三. 有效执行

#### A. 建设治理结构和建立支持框架

27. 城市治理一直是有效的危机应对和可持续发展轨迹的核心。冠状病毒病大流行突出了地方政府在危机应对和复苏中作为一线响应者的关键作用<sup>27</sup> 并加速了城市治理的数字化。

28. 尽管在落实《新城市议程》的各项原则方面取得了进展，但许多城市地区存在多级治理不足、政府不同部门之间职责分工不明确、合作机制薄弱、地方政府没有充分参与国家协调机制等问题。

29. 在权力下放和财政合作程度较高，以及中央与地方政府之间就空间规划、环境、基础设施、交通运输和科技等问题开展对话的架构存在已久的国家，多级治理最完善。欧洲联盟的城市议程(《阿姆斯特丹公约》)促进成员国、城市、欧盟委员会及其他行为体之间在城市问题上的多级治理合作。<sup>28</sup>

30. 澳大利亚政府理事会、新西兰地方政府委员会、菲律宾地方当局联盟和土耳其市政联盟都制定了多级治理机制。非洲也出现了多级治理办法，一些国家利用这些办法促进全社会参与执行《新城市议程》，以实现可持续发展目标。

31. 阿尔及利亚、古巴、老挝人民民主共和国和突尼斯按照《新城市议程》的要求下放了公共行政权力。地方政府在应对全球挑战和城市治理方面承担的核心作用更加突出，相当于公共支出的 24%、公共收入的 26%和公共投资的 37%。就国家以下各级政府的支出而言，亚太区域的权力下放程度最高，而非洲以及拉丁美洲和加勒比的财政权仍较集中。<sup>29</sup> 权力下放仍遇到挑战，包括地方政府的财政自主权、对中央政府财政转移支付的依赖，以及地区和地方政府之间的资源竞争等。

#### B. 规划和管理城市和地域空间发展

32. 截至 2020 年，已有 150 多个国家将城市化纳入其国家政策汇编和体制架构。<sup>30</sup> 大流行病突出了国家城市政策在动员各方支持建设有韧性、绿色和包容的城市方面的能力，而这往往成为国家一揽子复苏计划的组成部分。自 2014 年以来，人居署、经济合作与发展组织(经合组织)和城市联盟通过国家城市政策方案支持超过 56 个国家和国家以下各级政府制定和执行其城市政策。超过四分之三的国家

<sup>27</sup> 见注 1。

<sup>28</sup> 欧盟委员会，“欧盟城市议程阿姆斯特丹公约”(2016 年)。

<sup>29</sup> 经合组织和世界城市和地方政府联合组织，“世界国家以下各级政府财政和投资观察站的报告：主要调查结果”(2019 年)。

<sup>30</sup> 经合组织、人居署和联合国项目事务署，《2021 年国家城市政策全球状况：实现可持续发展目标和采取气候行动》(巴黎，经合组织，2021 年)。

城市政策在欧洲、北美、拉丁美洲以及东亚和东南亚执行；然而，北非和西亚在这方面滞后，约 60%的城市政策仍处于早期制定阶段。<sup>31</sup>

33. 能够有效地将国家城市政策与国家规划和经济发展联系起来的国家不多。许多国家城市政策尚未转化为行动，例如，城市蔓延的持续扩散便是证明。值得注意的积极进展是多民族玻利维亚国、埃及、阿曼、南非和西班牙开展规模不等的国家改革和规划进程，以及欧洲联盟凝聚力政策在 900 多个城市得到实施。<sup>32</sup>

34. 阿尔及利亚、埃塞俄比亚、几内亚、几内亚比绍、肯尼亚、墨西哥、尼日利亚、卢旺达、沙特阿拉伯和赞比亚等几个国家正在利用国家城市政策来解决历史上的地区不平等。正在通过综合空间规划来把握大型基础设施投资带来的地方发展机会，例如在非洲北部走廊和墨西哥的特伦玛雅。

### C. 包容性城市规划和管理

35. 在拉丁美洲和加勒比、阿拉伯和非洲国家，许多大城市开展了综合规划进程，以实现高效的混合土地利用管理、密集化、连通性、适足住房、减少不平等以及捕获和再分配土地价值。巴西贝洛奥里藏特市实施了一项创新的土地管理和出行计划，同时应对气候变化、不平等和地方财政的问题。<sup>33</sup>

36. 城市规划是实现气候变化减缓和适应、公平、经济生产力，以及保护难民、移民和其他边缘化群体并使其融入社会的有力工具。例如，西班牙的埃斯特雷马杜拉自治区制定了性别影响报告和技术规范，巴斯克自治区制定了地区和地方计划，从而实施促进性别平等的规划，改善了妇女获得工作、住房和服务的机会。在许多城市，不完善的规划法律仍在阻碍进展，例如关于单户住宅区划和最小地块面积的法律限制了负担能力。

37. 尽管规划战略在全球越来越多地得到采用，但采用和实施的规模和速度并未达到管理城市扩张和遏制城市蔓延所需的程度，因为可持续发展目标的指标 11.3.1 的衡量结果显示，在 1990 至 2019 年期间，城市增长超过人口增长。为了减少城市蔓延，拉丁美洲和加勒比的许多城市使用创新的土地管理和价值捕获工具，为改善基础设施创造资源，并产生再分配影响(在巴西、哥伦比亚和秘鲁)。在坎帕拉，市政部门通过了控制开发的法律，并采用城市规划措施来防止蔓延。

38. 城市出行方面的进展不平等。许多城市面临严重的交通拥堵，公共交通比例较低。在全球范围内，只有 47%的城市居民享有 500 米步行距离内的低容量交通系统，而享有 1 000 米步行距离内的高容量系统的城市居民比例仅为 11%。印度尼西亚、肯尼亚、墨西哥、土耳其和美国对可持续出行基础设施进行国家投资，

<sup>31</sup> 同上。

<sup>32</sup> 欧盟委员会，城市数据平台+(可查阅 <https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/where>；2022 年 2 月 10 日访问)。

<sup>33</sup> 佛罗伦萨、约翰内斯堡、墨西哥城和首尔报告了类似的经验。

美国和欧洲联盟将出行纳入其大流行病复苏计划。芬兰和世界银行正在寻求采取综合办法，将出行基础设施与城市密集化联系起来，以实现增效和经济可行性。

39. 大流行病突出了公共空间在公共卫生中的作用，为此，许多城市制定了临时解决方案，并随后将其转化为混合用途居民区、替代出行方式和城市复兴方面的长期行动(尤其是巴塞罗那、米兰、内罗毕、纽约和巴黎)。公共空间直接有助于地方发展、社会凝聚力、减缓气候变化和经济复苏。自 2018 年以来，在公共空间回收、绿化和包容性使用方面取得了相当大的进展，包括通过采用对性别敏感的设计。公共空间的设计和管理已变得更具参与性，在巴林和土耳其等许多国家，法律规定的人均城市绿地面积有所增加。

#### D. 为执行《新城市议程》筹资

40. 《新城市议程》在世界各地的执行继续受到资金不足的阻碍。应对 2019 冠状病毒病大流行加剧了这种情况。各城市经历了“剪刀效应”，为紧急社会保障措施动用的公共资金增加，而同时经济衰退导致税收减少。<sup>34</sup> 不过，大流行病为重新思考投资优先次序、模式和项目设计，以减少卫生相关冲击和协调多种资金来源提供了机遇。

41. 世界银行估计，发展中国家实现其转型承诺所需的费用可能相当于其国内生产总值的 4.5%。<sup>35</sup> 全球基础设施基金是二十国集团的一项倡议，旨在通过协助各国政府和多边开发银行在发展中国家选择、设计和向市场推出可持续、可融资的基础设施项目来应对这一挑战。它已经释放了 760 亿美元的投资，其中包括来自私人投资者的 520 亿美元。<sup>36</sup>

42. 许多发展伙伴顺应了混合赠款、贷款和贷款担保的趋势。2021 年，欧洲联盟扩大对外投资计划，以覆盖全球。这些投资将得到 534 亿欧元外部行动担保金的支持，包括一个针对城市的特别窗口。<sup>37</sup>

43. 创新工具为增加气候行动资金提供了机会。2020 年，埃及追随约翰内斯堡的脚步，首次发行“绿色债券”为基础设施项目融资。<sup>38</sup> 尼日利亚拉各斯州从 2010 年开始发行基础设施发展债券，提高了居民的生活水平。然而，许多低收入国家并没有充分利用可持续融资，理由是担心可再生能源技术尚不成熟，其条件限制会阻碍生产力、经济增长和创造就业。

44. 筹资建设负担得起的住房来解决全球住房短缺问题是一项重大挑战。巴西、哥伦比亚、印度尼西亚和墨西哥支持弱势群体，为希望自建住房的家庭提供赠款

<sup>34</sup> 人居署，《城市与大流行病：迈向更公正、绿色和健康的未来》(2021 年)。

<sup>35</sup> Julie Rozenberg 和 Marianne Fay，《超越鸿沟：各国如何在保护地球的同时负担得起所需的基础设施》(世界银行，华盛顿特区，2019 年)。

<sup>36</sup> 见 <https://www.globalinfrastructure.org>。

<sup>37</sup> 欧盟委员会，“欧盟对外行动预算：欧盟委员会欢迎欧盟最终通过 2021-2027 年新的长期对外行动预算”(2021 年 6 月 9 日)。

<sup>38</sup> 见 <https://www.sis.gov.eg/Story/152386/Egypt-issues-first-Green-bonds-at-%24750-million-value?lang=en-us>。

和贷款。土耳其通过向低收入家庭提供长期优惠贷款，为建造负担得起的住房提供资金。泰国针对生活在贫民窟中的城市贫困人口 **Baan Mankong**(保障性住房) 方案由公共部门以基础设施和住房赠款以及土地和住房贷款的形式提供资金，在原址提供新的负担得起的住房。<sup>39</sup> 非洲开发银行正在协助塞内加尔达喀尔市改进其财务和行政管理系统，并建立财务机制，为可持续城市发展吸引新投资。<sup>40</sup>

45. 有效的城市筹资取决于更加细致入微的财政分权方法，以及地方政府调动内生资源的能力。各级政府之间的协作，即使是流动式和洽商式的协作，也能确保城市发展投资取得更有效的成果。尼日利亚和南非成功地实行了从国家一级向国家以下各级进行资金转移的制度，以奖励地方和地区政府取得的业绩。

46. 小额信贷和社区储蓄团体在填补由于公共投资和私人资本不足而留下的真空方面发挥了作用。仅贫民窟居住者国际联合会和亚洲住房权利联盟就有 80 多万成员，在 48 个国家的 698 个城市运作。<sup>41</sup> 例如，老挝人民民主共和国减贫基金在 2017 至 2019 年期间投资于社区主导的倡议，为 86 万贫民窟居民提供了更多获得基本服务的机会。

47. 内生收入优化的机会在很大程度上取决于强有力的领导和政治意愿，以及精简税收政策和加强合规，这两者都受到数字化和社会契约强化的影响。通过数字化、教育纳税人、培训税收人员、进行税收审计和允许纳税人分期付款，坎帕拉的税收从 2010 年的 100 万美元提高到 2019 年的 2 500 万美元(占该市预算的 24%)。<sup>42</sup> 在恰尔肯德邦(印度)，公私伙伴关系在 41 个城市指定了税收征管机构和项目管理单位，成功地扩大了市政府的收入基础。

48. 马拉维中型城市姆祖祖历史上缺乏足够的中央政府转移支付，该市在几年前启动了收入调动方案，利用与容量吻合的物业估价制度在六年内将收入增加了七倍。然而，目前物业估价流程中的法律障碍阻碍了进一步进展，突出表明必须创建在法律上符合国家政策的金融工具。哈尔格萨(索马里)也展示了城市提高自身收入来源的潜力，该市采用了实物土地价值捕获制度，即通过土地重划来“征收”得益。<sup>43</sup>

---

<sup>39</sup> 社区发展组织研究所，“**Baan Mankong**：泰国全国性以人为本的集体住房计划”(曼谷，2019 年 10 月)。

<sup>40</sup> 城市和市政发展基金，“支持非洲更宜居和可持续的城市”(2021 年)。

<sup>41</sup> W. Shand 和 S. Colenbrander，“为包容性城市融资：社区储蓄的催化作用”，《环境与城市化》，30(1)，第 175-190 页(2018 年 3 月 1 日)。

<sup>42</sup> 人居署，“为可持续城市发展筹资”(2021 年)。

<sup>43</sup> “征收”是管理部门要求业主为获得土地开发许可证而向社区提供的货币或非货币“付款”或服务。

## E. 加强能力以促进可持续城市化

49. 在冠状病毒病大流行期间，能力建设和知识共享随着数字化程度的提高而发展。虽然国家和地方政府在面对逆境时表现出了韧性，但它们执行《新城市议程》的能力仍捉襟见肘。

50. 这种挑战在一定程度上与人力资本有关。大多数国家和城市缺乏根据所收集和分析的数据进行城市规划的能力。最佳做法之一来自荷兰，该国的国家统计局与城市政府联合创建了“城市数据中心”。<sup>44</sup>

51. 许多国家正在使用“新城市议程图解”工具包，一个由手册和在线课程组成的全球能力发展产品，以执行《新城市议程》和监测进展。

52. 区域平台已证明是分享资源和建设能力的关键。由欧盟委员会共同主持的地中海联盟区域平台在其 42 个成员国中发起了关于执行《新城市议程》的对话，由此产生了地中海联盟 2040 年城市战略发展行动计划，此外还制定了一项关于负担得起的可持续住房的专门计划。欧洲经委会召集了 2020 年市长论坛，作为分享经验、政策和实践的平台。

53. 各国际组织支持国家和国家以下各级政府收集和分析城市数据。2020 年，经合组织为全球目标制定了地方指标，以衡量国家目标与城市业绩之间的差距。<sup>45</sup> 欧洲经委会制定了业绩指标，帮助各城市监测在执行《新城市议程》和实现与城市有关的可持续发展目标方面的进展情况。在国际电信联盟的支持下，根据这些指标编写了可持续智慧城市简介。

54. 世界各地的中等城市在编制和使用规划工具方面遇到能力挑战，这限制了它们吸引投资的能力。英联邦地方政府论坛的专业组织和地方政府协会共同为中等城市制定了一种扩展规划方法。经合组织和人居署在发展问题工作小组的支持下，最近启动了“二十国集团可持续发展目标本地化与中等城市问题平台”，以促进知识创造和共享，而世界银行、经合组织、联合国粮食及农业组织和人居署已着手实施能力建设倡议，支持布基纳法索、埃及、肯尼亚、卢旺达、沙特阿拉伯和乌干达的中等城市。人居署通过其“我们的城市计划”工具箱，加强了 70 多个中等城市的参与式规划工具。

## F. 利用科技支持城市可持续发展

55. 大流行病加速了数字化趋势，在某些情况下，该趋势已证明起到了迈向可持续城市生活方式的积极颠覆作用。各城市向远程工作、远程医疗、与政府的在线互动、远程学习和在线提供基本服务转变，减少了环境压力，同时改善了可及性和福祉。

<sup>44</sup> 见 <https://www.cbs.nl/en-gb/onze-diensten/urban-data-centres>。

<sup>45</sup> 工具可查阅 <https://www.oecd-local-sdgs.org/index.html>。

56. 大流行病还暴露了城市和国家之间及其内部的数字鸿沟。在最不发达国家，2020 年只有五分之一的人有上网条件。在全球范围内，缺乏上网条件和数字技能的边缘化群体在数据中的代表性不足，并且无法充分受益于数字技术的推广。<sup>46</sup>

57. 各国政府已承担起责任，引导“智慧城市”发展超越技术概念，成为一种融入了包容、人权和生态可持续性原则的办法。巴塞罗那、布宜诺斯艾利斯、约翰内斯堡、伦敦、圣保罗、首尔、西哈努克城和新加坡等城市都采用了以人为本的智慧城市转型办法。美国于 2018 年发布联邦智慧城市指南，阿根廷于 2019 年发布国家智慧城市战略，欧洲联盟于 2020 年发布“关于携手推动欧盟城市和社区可持续数字化转型的宣言”，并于 2021 年发布“气候中和与智慧城市使命”。自 2018 年以来，由 50 个城市和组织组成的城市数字权利联盟<sup>47</sup> 分享了关于利用人工智能、机器学习和大数据应用促进可持续发展的最佳实践，并协调实施与此有关的共同倡议。

58. 各机构部署了用户友好型数字平台和以公民为中心的报告卡，作为数字治理的工具。例如，联合国难民事务高级专员公署在 2020 年向难民支付的款项中有 32% 采用移动货币形式。

59. 亚太区域的许多国家走在开发数字平台的前列。自 2019 年以来，二十国集团全球智慧城市联盟协助各城市制定科技治理政策，包括关于信息和通信技术普遍可及性的示范政策，以支持地方政府提高采购标准。尽管社区主导的数据创新得到普遍应用，包括得到贫民窟居民联合会的采纳，以及通过在 OpenStreetMap 中绘制数字地图来落实，但尚未实现将公民生成的数据纳入政策和规划。

60. 科技已经改变了城市地区的可持续交通面貌。在阿比让(科特迪瓦)，IBM 利用移动电话用户的匿名数据来确定最常乘坐的公交路线，该市对公交网络进行了 65 项改进，将乘客的车程缩短了 10%。电动滑板车、自行车和摩托车正在改变出行模式，电动出行共享平台正在快速扩大。例如，依斯干达(马来西亚)的综合票务服务鼓励使用公共交通。

## G. 促进发展伙伴的参与

61. 《新城市议程》的各种支持群体按照大会第 71/235 号决议的呼吁参与支持《议程》的执行，加强了住房和可持续城市发展方面的协作行动。各种学习系统、宣传倡导和联合行动指导了国家城市政策，加强了城市网络并深化了参与，进而增强了对于《我们的共同议程》中所反映的包容和网络化发展等原则而言具有实际意义的各项要素。

62. 自 2018 年以来，已有 25 个国家举办了国家城市论坛，以收集数据并报告和推进可持续城市发展政策、投资和方案拟订。例如，马来西亚政府召集了一次全国性城市论坛，让权威专业人员、地方政府官员和研究人员参与制定城市政策和

<sup>46</sup> Krzysztof Izdebski, “政策简报：防止在地方服务中使用人工智能的潜在歧视性影响” (欧洲委员会, 2020 年 10 月)。

<sup>47</sup> 见 <https://citiesfordigitalrights.org/>。

规划优先事项。2019 年制定的《西班牙城市议程》建立了创新治理机制，此后其推动了五个国家以下城市议程及 100 多个西班牙城市的城市行动计划。

63. 由人居署牵头的倡导工具“世界城市运动”已经建立了 170 个跨部门伙伴关系，并重新启动了城市思考者园地，同时还推进“我们当今需要的城市”（“The City We Need Now!”）运动。近 40 个城市已经核可了由世界城市和地方政府联合组织发起的《城市促进适当住房宣言》。

64. 2020 年 12 月，大会第 75/224 号决议鼓励人居署继续与各国际开发银行和私营部门协作，以确保大规模城市投资符合《新城市议程》的原则。人居署加强了与欧洲投资银行的伙伴关系，通过在快速城市化的背景下促进妥善规划、管理得当的城市发展来共同努力执行《新城市议程》，成为可持续发展的驱动力和实现绿色、气候智能型经济转型的载体。

#### 四. 《新城市议程》作为全球发展议程的加速器

65. 大会第 75/224 号决议强调了《新城市议程》对《2030 年可持续发展议程》本地化的贡献。自 2018 年以来，人居署就《新城市议程》的驱动因素——城市政策、城市治理、城市规划、市级财政和科技——如何加速实现其他全球议程展开了讨论。事实上，关于可持续发展目标、《巴黎协定》和全球难民问题契约实现情况的报告已经将其成果归因于这些驱动因素。

66. 在过去五年中，有明确的城市内容的国家自主贡献的数量显著增加。<sup>48</sup> 卢旺达在其贡献中承认空间规划对气候复原力的重要性，致力于进行可持续土地利用管理，包括综合空间数据管理。哥伦比亚的气候变化战略要求每个地域实体制定发展计划，以减轻对相应的生态系统的风险，并确定符合邻近城市需求的城郊农业用地。菲律宾在其国家气候变化适应计划中鼓励实施混合用途、中高密度、综合土地利用和交通规划，并在保护区和关键生物多样性地区建立“生态系统城镇”。

67. 一些城市指出，《新城市议程》及其对加强城市治理的呼吁是将移民流融入城市的关键。伊斯坦布尔市通过其“移民和凝聚力行动计划”将难民应对工作制度化，该计划优先考虑能力建设和服务规划。阿富汗、伊拉克、黎巴嫩和索马里的城市已将流离失所者(难民、回返者和境内流离失所者)纳入包容性城市发展战略，推动提供有配套服务的土地和保有权保障。超过 75 个城市报告了它们对难民问题全球契约的贡献，<sup>49</sup> 该契约促进以各种形式为地方政府的土地规划和住房供应进行投资，这是《新城市议程》的另一宗旨。

68. 《新城市议程》是全面、着重行动的框架，旨在推进包括可持续发展目标 11 在内的多项可持续发展目标的本地化，同时为各国提供城市及其他人类住区的规划、筹资、发展和管理方法。《议程》是通过地方行动实现可持续发展目标的战

<sup>48</sup> 人居署，“通过城市气候行动加强国家自主贡献”（内罗毕，2020 年 6 月）。

<sup>49</sup> 见联合国难民事务高级专员“良好做法和创新办法数据库”，网址为 <https://www.unhcr.org/good-practices/>。

略杠杆。例如，赫尔辛基和奥兰多(美国)在最近的自愿地方评估中解释了如何将冠状病毒病复苏措施纳入其发展议程，从而促进可持续发展目标的实现。欧洲经济委员会认定，自愿地方评估能够在自愿国别评估中激发更远大的志向。

69. 由于认识到地方行动对实现可持续发展的重要性，联合国最近启动了“地方2030”(Local2030)联盟，其作为一个平台和网络，旨在支持和加快在地方一级落实《2030年议程》及其17项可持续发展目标。

70. 在大力实施国家城市政策的过程中，《新城市议程》与各项全球目标的联系得到进一步加强。例如，题为“可持续发展目标和《新城市议程》的地方执行情况：制定瑞典国家城市政策”的文件着重说明了执行《新城市议程》如何有助于实现可持续发展目标的各项具体目标。巴西和马拉维的国家报告都明确提到了国家城市政策在实现发展红利方面的作用。德国报告了国家以下各级的政策和方案在实现综合性、可持续地域发展方面的作用。自愿国别评估的更新工作提供了确认新进展的机会。

## 五. 城市和地方政府的重要性与日俱增

71. 《新城市议程》确认地方政府在推进可持续发展、推动气候行动并为所有人创造包容和坚韧的未来方面的重要作用。这一作用在冠状病毒病大流行期间再次得到证明。在疫情之前，许多地方政府已经通过了自己的城市议程，以引导地域规划并为国家城市政策作出贡献。

72. 城市在应对全球挑战方面的作用增强了它们在国际舞台上的正当性，特别是通过地方和区域政府世界大会发挥作用。反过来，城市外交将注意力转向地方发展和调动资源。一项对47个城市的全球调查发现，城市外交越来越普遍，但往往缺乏正式的战略、培训和资金。<sup>50</sup>

73. 地方政府协会参与了政府间进程，提高了其支持群体在会员国和国际社会中的发言权。地方政府加强了其国际体制安排和进程，例如布宜诺斯艾利斯、马德里、莫斯科、纽约和上海等城市为此提供资源和技术专长，而赫尔辛基与芬兰其他城市一起为制定关于可持续发展目标本地化的全球指导意见提供了内容。

74. 城市外交既涉及中等城市，也涉及全球性和首都城市。欧洲城市网络的成就，包括与中国城市的伙伴关系见诸多份报告。<sup>51</sup> 联合国工业发展组织通过得到各类

---

<sup>50</sup> Anna Kosovac 等人，“开展城市外交：47个城市国际参与度调查”(芝加哥全球事务委员会，2020年10月)。

<sup>51</sup> Nikolaos Kontinakis 和 Jinjing Zhang，“合作计划与指南：配对城市”(中欧可持续城镇化创新平台，2018年)。

城市行为体参与的一年一度的“城市之桥”活动，协助各城市巩固城市间伙伴关系。<sup>52</sup> 一些国家已经建立了城市领导人和市长的集体代表形式。<sup>53</sup>

75. 自 2018 年以来，许多城市制定了自愿地方评估，以利用可持续发展目标的组织框架进行城市规划，同时监测地方对全球目标的贡献。纽约于 2018 年首次提出正式的自愿地方评估机制，即其“全球视野|城市行动”平台，该平台将纽约市的“同一个纽约”战略计划与 17 项可持续发展目标中的 10 项联系起来。随后的自愿地方评估记录了城市发展对所有 17 项可持续发展目标的贡献，范围远超可持续发展目标 11。其他城市也纷纷效仿，2020 年 5 月提交了 37 份自愿地方评估，2021 年 10 月提交了 106 份，其中市级占 72%，地区级占 16%，州级占 13%。共有 230 个城市签署了“纽约市自愿地方评估宣言”。<sup>54</sup>

76. 自愿地方评估展示了会员国如何利用《新城市议程》实现可持续发展目标和履行其在《巴黎协定》下的承诺。虽然并非所有会员国都将《新城市议程》的相关性完全内部化，但它们的许多城市已经这样做了：欧洲只有不到 10% 的会员国提交了关于《新城市议程》执行情况的国家报告，但该区域发表的自愿地方评估数量最多。

77. 芬兰提供了一个很好的例子，说明国家和地方政府如何利用自愿地方评估作为催化剂，协调各级政府对《新城市议程》的政治支持。芬兰利用自愿地方评估来振兴多级别对话并为其自愿国别评估提供投入，还更新了自愿国别评估，使其符合《新城市议程》的关键驱动因素。它还促进包容性平台，允许各方参与各级规划和决策，使自愿地方评估具有充分参与性，让地方社区、少数民族和弱势群体更接近决策进程。<sup>55</sup>

## 六. 在推进渐进和包容的《新城市议程》报告制度方面的进展和挑战

78. 在 2018 年 6 月的会议上，高级管理小组将城市化确定为“大趋势”，并呼吁人居署促进各机构之间的合作，以推进可持续城市化方面的联合国全系统一致性。这促成了行政首长协调理事会于 2019 年核可联合国全系统可持续城市发展战略的制定工作(CEB/2019/1/Add.5)。

79. 2020 年，人居署在各区域经济委员会、联合国其他实体、地方政府、私营部门、基层和专业组织以及学术界的支持下建立了全球城市监测框架。该框架利用

<sup>52</sup> 联合国工业发展组织，“城市之桥 2020——通过城市创新推动行动十年：2021 年活动报告”（2020 年 10 月 5 日）。

<sup>53</sup> Daniel Pejic、Anna Kosovac 和 Michele Acuto，“新外交关系法案将‘城市外交’置于风险之中”（2020 年 9 月 10 日）。

<sup>54</sup> 人居署和纽约市长国际事务办公室，“发挥地方领导作用：自愿地方评估的起源和影响”（2021 年）。

<sup>55</sup> 曼海姆(德国)、夏威夷州(美国)和圣保罗(巴西)也采取了这种做法。

跟踪工具，以减少与国家及地方数据编制工作的重复。它用于对城市一级的业绩进行量化、评级或排名，跟踪进展，并监测《新城市议程》的执行工作与可持续发展目标及其他全球目标的实现情况的一致性。

80. 全球城市监测框架有一套核心的城市指标，力求做到：提高效率，以避免成为城市的负担；富有成效，以协助各城市跟踪其在履行《新城市议程》的承诺和实现可持续发展目标的各项具体目标方面的进展；并且协调一致，以确保数据具有可比性。

81. 人居署与欧盟委员会、国际劳工组织、联合国粮食及农业组织、经合组织和世界银行合作，统一了城市和农村地区的定义，以提高全球可比性。2020年3月，统计委员会核可了拟议方法和定义，<sup>56</sup> 以供用于利用地球观测和地理空间分析技术来评估全球和区域城市趋势。

82. 根据大会第 71/256 号决议，秘书处制定了《新城市议程》执行情况报告准则，以使各国政府和利益攸关方能够开展定期审查，以跟踪进展、评估影响并确保有效和及时地执行《新城市议程》。

83. 城市议程平台是根据 2018 年四年期报告中的一项建议启动的，旨在支持会员国和合作伙伴采用可持续城市发展的普遍规范和全球框架。它是一个由人居署推动的在线资料库，使会员国和利益攸关方可以在同一个地方更新《新城市议程》的执行进展。该平台设有一个关于《新城市议程》执行情况的自愿国家报告门户网站，可以跟踪在 2020 年世界城市论坛上宣布采取的各项行动，并提供一个城市最佳实践资料库以及各种学习资源。

84. 各区域经济委员会在全系统战略和监测框架的设计中发挥了不可或缺的作用，确保与区域具体情况保持一致。自愿地方评估的出现推动了使用开放数据看板来显示进展的做法，采取这种做法的有夏威夷州(美国)以及洛杉矶(美国)和赫尔辛堡(瑞典)等城市。肯尼亚、菲律宾和西班牙都建立了《新城市议程》国家协调机制，而约旦的安曼和摩洛哥的阿加迪尔制定了地方协作倡议。

85. 在本报告周期(2018-2022 年)，只有 25 个国家提交了关于《新城市议程》执行情况的进度报告。在会员国没有提交全面报告的情况下，正在使用一种混合方法来对《新城市议程》进行循证监测和报告，包括进行补充区域审查、与合作伙伴开展参与式协商，以及审查地方报告，其中包括自愿地方评估。

## 七. 建议

### A. 2018 年四年期报告各项建议的落实情况

86. 秘书长指出，会员国在落实 2018 年四年期报告的各项建议方面取得了进展，但仍有工作要做，会员国需要在今后四年加强努力，尤其是考虑到大流行病造成的局势。

<sup>56</sup> 欧盟委员会(欧盟统计局及区域和城市政策总干事)，“关于划分各城市、城市与农村地区以进行国际统计比较的方法的建议”(2020 年 3 月)。

87. 例如，关于收集和分析分类数据的建议，联合国系统在统一城市和农村地区的定义方面取得了进展，但地方一级仍然缺乏足够的分类数据，特别是在国家和城市力求下放权力的情况下。

88. 根据关于会员国采用国家城市样本和按空间分列数据的建议，人居署于2019年向可持续发展目标各项指标机构间专家组提交了采用这些要素的请求。国家抽样可以提供符合其地域、地理和历史的代表性城市样本，以便更高效地进行国家报告。自2018年以来，90多个国家统计局接受了关于应用国家城市抽样方法的培训。

89. 关于加强国家和国家以下各级政府能力的建议，如上文第四节所述，国际社会已着手采取新举措。虽然很难进行全面评估，但显然，许多国家仍然缺乏对执行《新城市议程》如何有助于加快实现可持续发展目标和其他全球目标的认识。需要扩大能力以利用《新城市议程》产生的驱动力，特别是在快速城市化的国家。

90. 关于加强现有的多利益攸关方平台，为参与和互动提供便利的建议，国际社会取得了进展。联合国各实体启动了各种平台来建设能力并分享工具和经验，以支持执行《新城市议程》。城市平台汇集了联合国教育、科学及文化组织的八个城市方案以及联合国开发计划署的城市与城市化网络，通过在线的 City2City 网络平台在 170 个已确定最佳实践的国家和地区部署。其他平台包括全球可持续城市平台；旨在加快城市应对艾滋病毒的快速通道城市倡议；以及共建可持续智慧城市倡议。同样重要的还有联合国粮食及农业组织的城市粮食议程和绿色城市倡议、欧洲经委会市长论坛，以及联合国难民事务高级专员公署的#与难民同在 (#WithRefugees) 倡议，该倡议已有 275 个城市签署。<sup>57</sup>

91. 2018 年关于制定包容各方、有据可依的综合性国家城市政策的建议使现已制定此类政策的国家数量大幅增加。联合国统计委员会于 2020 年将国家城市政策的数量列为可持续发展目标 11 的一项指标(指标 11.a.1)，因而激发了国家和地方政府对于制定城市政策的兴趣。尽管如此，在执行国家政策以在实地产生影响方面仍有挑战。

92. 关于为执行和监测《新城市议程》建立长期和可预测的筹资机制的建议基本上没有得到落实。地方创收能力仍很紧拙，特别是在中小城市。在促进对地方和国家基础设施的投资以确保数据收集、验证、分析和传播方面需要取得更多进展。会员国需要让所有相关的政府级别和部门参与投资决策。即使辅以财政分权和授权进行次主权借款，将职责下放到国家以下各级能否成功在很大程度上仍取决于现有的治理体系和传统。

<sup>57</sup> 见 <https://www.unhcr.org/withrefugees/cities/>。

## B. 加快执行《新城市议程》的建议

93. 除了鼓励会员国进一步努力落实 2018 年四年期报告中仍然有效并为今后四年提供政策方向的建议外，秘书长还希望在本报告中提出以下加快执行《新城市议程》的建议：

(a) 鼓励会员国有意识地提高《新城市议程》的地位，将其转型承诺和关键驱动因素定位为现成的工具，以帮助各国实现可持续发展目标，履行其在《巴黎协定》和其他全球议程下的承诺，并在根据各全球协定提交的报告中反映这些成就。这类“手段-目的”配置还应伴随实际行动计划。这种务实的倡导对于提高会员国对可持续城市化的关注、将《新城市议程》纳入国际决议、加快执行和提高国家报告水平至关重要。

(b) 为支持上述工作，建议联合国按照大会第 72/226 号决议第 5 段的要求，与会员国、地方政府和利益攸关方密切协商，继续为执行《新城市议程》和《2030 年可持续发展议程》的有关方面提供有据可依的实用指导，并进一步制定执行《新城市议程》的行动框架。

(c) 建议各国政府及所有地方和非国家行为体利用冠状病毒病大流行的经验教训，调整方向并加快执行《新城市议程》。城市一直处于应对疫情的最前沿，也将推动复苏。大流行病加深了原有的不平等，并造成了新的脆弱性。它强调了公益物和提供公益物的公共机构的重要性，并提高了对于地方政府需要财政自主权来为公益物筹资的认识。

(d) 鉴于上述情况，建议将住房及相关基本服务与卫生、收入、教育和享有基本服务共同作为《我们的共同议程》提出的社会契约的五个要素。通过推进这一整套社会保障措施，会员国将解决多种形式的平等问题并减轻贫困。采用统筹办法至关重要；《新城市议程》为会员国提供了利用对负担得起的住房的投资来改善卫生成果、创造就业机会、加强居家学习和增加数字接入的机会。

(e) 鼓励会员国更有意识地利用《新城市议程》来加强努力，保护我们的地球生态系统。通过推进转型承诺和应用关键驱动因素，各国可以加快气候行动、保护生物多样性和减少污染。应探讨通过专项努力来加强国家自主贡献的城市层面、气候复原力和适应、基于自然的解决方案和海洋污染工作。

(f) 敦促会员国在处于冲突后和灾后局势中的国家扩大《新城市议程》执行工作。城市流离失所是灾害和冲突的一个日益普遍的特征，越来越多的难民、移民和境内流离失所者生活在城市。参与式规划和与流离失所者和土著居民共同制定基本服务方案可增强社会凝聚力，从而促进和平与安全，同时改善生活条件。

(g) 最后，敦促会员国考虑建立体制机制，使地方和区域政府参与政府间和国家规划进程。该建议以《新城市议程》及其对加强各级政府之间的协调的要求为基础，是一项因冠状病毒病大流行而变得更加重要的承诺。它还体现了会员国如《我们的共同议程》所述促进包容性、网络化多边主义的愿望。