

**亚洲及太平洋经济社会委员会****第七十六届会议**

2020年5月21日，曼谷

临时议程\* 项目5(c)

**审查《2030年可持续发展议程》****在亚洲及太平洋的执行情况：****环境与发展****城市机遇：加快地方行动，实施《2030年可持续发展议程》****秘书处的说明****摘要**

2030年、2050年和2100年的亚太城市将与今天大不相同。它们将成为实现了转型的城市：在其人口构成、技术应用和更广泛的生态环境方面均是如此。随着亚洲及太平洋各城市努力实现这些转型，它们将继续面临重大挑战——极端的城市贫困和非正规住区的恶劣生活条件、由于缺乏基本的基础设施而对生产力造成制约、不可持续的资源利用、主要的陆基海洋污染源、以及自然灾害和气候影响加剧而导致风险不断上升。然而，由于其经济活动集中、毗邻各项服务、高度创新、与周围农村和自然环境相联、具有通过密集化减少生态足迹的能力、适于采用基于系统的解决方案，它们还具有转型变革的巨大潜力。本文件为城市一级的解决方案提供一个基于科学和专业知识的框架，以克服多方面发展挑战，并抓住机遇加速执行《2030年可持续发展议程》和实现可持续发展目标，包括并且不局限于可持续发展目标11。本文件借鉴了《亚洲与太平洋城市未来：迈向可持续城市发展的转型之路》的结果，并依托2019年10月15日至17日在马来西亚槟城举办的第七届亚太城市论坛的成果。本文件中提出的建议可能有助于成员国作出有关可持续城市发展的政策决定和为此分配资源，并确定与地方政府加强区域合作促进可持续发展的领域，包括借助槟城可持续城市化平台。

经社会不妨审查其中的结果并提出建议，以加强区域合作措施，从而加快可以支持实现可持续发展目标的城市行动，并向秘书处提供进一步指导。

\* ESCAP/76/L.1/Rev.1。

## 一. 战略背景和目的

### 战略背景

1. 亚洲及太平洋的城市拥有前所未有的机会在 2030 年之前改善其公民的福祉，并通过加速城市化来促进经济发展。然而，与此同时，这些城市也面临若干挑战，包括迅猛的城市化、日益增长的基础设施缺口、日益加剧的气候变化和灾害风险、环境压力、老龄化社会、快速的技术进步以及网络攻击等新出现的威胁。这些挑战在城市环境中往往最为明显，也最难应对，因为它们具有复杂和不确定的特点。此外，世界上约 10 亿贫民窟居民中有一半以上居住在亚洲和太平洋，获得基本基础设施服务的机会有限或者根本没有机会。非正规住区通常位于海拔较低的沿海地区、河岸、低洼地区或洪水易发地区的不安全土地上，特别容易受到气候变化的影响。<sup>1</sup>

2. 要处理可持续地建设城市以应对这些挑战和满足未来不断变化的需求的挑战，需要新的城市政策和管理方法，以及新型的投资、伙伴关系和相关举措。还需要更好和更综合的地方数据，以支持应对城市化挑战的新方法和智能解决方案，并为更多利益攸关方与地方和国家政府共同采取行动创造机会。

3. 快速的城市发展需要向促进协作、综合服务提供、联合融资和系统方法以及适当的治理模式转变。此外，城市需要开发其资金和组织能力，以满足基础设施需求，特别是在大部分建筑环境尚未建成的中小城市。民间社会加强与地方政府的接触可以促进更好的治理和社会包容，因为这关系到对公民的社会问责。根据《亚洲与太平洋城市未来：迈向可持续城市发展的转型之路》以及第七届亚太城市论坛的审议情况和成果，本文件提供了一个框架，重点指出了实现亚太可持续城市未来的四个优先主题。当规划奠定基础；具有抵御未来风险的能力；智能城市采用最佳技术；融资工具使大规模实施成为可能，可持续的未来就可以实现。为了适应未来的需求，目前在城市里切实把这些基本要素做好是至关重要的。

## 二. 新兴的亚太城市未来

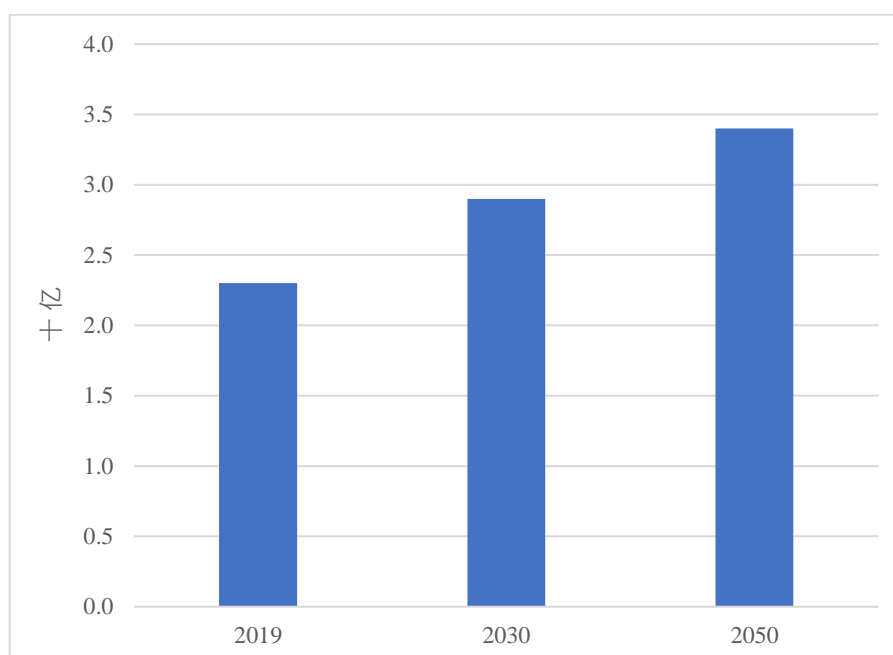
### A. 亚洲及太平洋城市化的驱动因素和现状

4. 亚太区域的城市化是通过移民、城市人口自然增长和将农村地区重新划分为城市住区而实现的。据联合国人口统计学家估计，2019 年，本区域城市人口首次占到多数，其中 50% 以上的人口生活在城市。本区域的城市人口超过 23 亿，占全球所有城市居民的 54%。预计 2030 年本区域城市居民人数将增至 28 亿以上，2050 年将达到近 35 亿(见图)。这些数字相当于每年增加四个东京规模的城市。

---

<sup>1</sup> 见：A/CONF.226/11。

## 2019 年至 2050 年亚洲及太平洋预计城市人口



**资料来源：**《2018 年世界城市化前景：摘要》（联合国出版物，出售品编号：C19.XIII.6）。

5. 尽管亚洲及太平洋城市居民人数日益增长，但各次区域的增长率各不相同，在一些国家，预计实际上总体的城市化程度在未来将趋于平稳。日本的城市人口已经减少；到 2040 年代，预计大韩民国的城市人口也是如此。预计到 2050 年中国的城市化程度也将持平，导致东亚城市人口首次出现下降。然而，预计在未来三十年间中亚、南亚和西南亚、东南亚和太平洋地区将更加城市化。<sup>2</sup>

6. 按照全球标准，本区域城市人口非常密集，平均每平方公里居住 10 000 至 20 000 人口。<sup>2</sup> 这种密度大约是拉丁美洲的两倍，是欧洲的三倍，比北美各城市大约高 10 倍左右。<sup>3</sup> 在亚太区域中城市贫困人口是最集中的，其中三分之一的城市居民生活在贫民窟或类似贫民窟的状况下。<sup>4</sup> 在本区域现有的人口密集的城市中，改善获得包容性、优质服务的机会，并确保有计划的城市扩展符合类似标准，是城市在不消耗过多未开发土地的情况下容纳增长的至关重要的步骤。简而言之，精心规划的城市应当致力于向上发展，而不是向外发展。<sup>5</sup>

<sup>2</sup> 《2018 年世界城市化前景：摘要》（联合国出版物，出售品编号：C19.XIII.6）。

<sup>3</sup> 亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）和联合国人类住区规划署（人居署），《2010/2011 年亚洲城市状况报告》（福冈，人居署，2010 年）。

<sup>4</sup> 亚太经社会和人居署，《2015 年亚洲及太平洋城市状况报告：城市转型，从求量变为求质变》（曼谷和内罗毕，2015 年）。

<sup>5</sup> 人居署，《可持续城市化的经济基础：关于三管齐下方法的研究——有计划的城市扩展、法律框架和市政财政》，第二版（内罗毕，2017 年）。

7. 从现在到 2050 年，亚太区域城市新增 12 亿居民，这将对本区域的经济、社会和环境产生深远影响。这些居民需要可以提供体面工作的就业，以确保社会和经济进步。他们需要具有交通联接的负担得起的住房，以避免类似贫民窟的状况的扩散和城市无序扩张，否则会消耗农业和自然土地，并导致为争夺自然资源而产生冲突。居民需要水和环卫基础设施来预防公共卫生风险并避免环境退化。城市需要借助人力资本和数字创新的潜力来驱动积极的社会变革。城市和国土规划框架的设计应在有利的国家体制环境中支持相应的密集化，以支持从农村社会向城市社会的转型。

8. 虽然城市化的速度较过去几十年有所放缓，但估计仍然表明，中亚、南亚和西南亚、东南亚和太平洋的城市化速度是相当快的，这一趋势有可能造成城市承担不堪重负的风险而无法充分规划可持续增长。<sup>6</sup> 在某些情况下，情况相反的问题需要引起关注：不断减少的城市人口可能会带来城市不断收缩和基础设施破败或废弃的风险。同样，收缩税基会破坏社会稳定，加剧社区脆弱性。

9. 本区域的城市经济增长往往造成不利的环境影响。在最近几十年里，迅猛、低效和无规划的城市化，加之不可持续的消费模式和生活方式的转变，已主要造成环境退化、生物多样性丧失、自然资源压力增加导致城市用水紧张和水短缺、废物产生和管理不善、污染和灾害风险增加、以及在气候变化面前的脆弱性增加，这一切都迫切需要采取一体化的应对措施和政治行动。海洋污染的相当大部分是陆地上的活动造成的，包括废物、污水和废水等污染物。而其中很大比例仍然由有机物构成，随着时间的推移，废物流正变得更加复杂，不可降解，并含有更多的有毒元素(包括电子废物)。<sup>7</sup>

10. 本区域比以往任何时候都更需要一个可持续的城市未来。国际社会在 2015 年至 2016 年期间通过的五项全球议程中对这样一个未来作了战略性远景规划(见方框 1)，这可激励城市利益攸关方，包括当选领导人和私营部门参与者。国家和地方政府以及其他利益攸关方一直在努力将这些议程的期望性质转化为实地的实际行动。在这一进程中，有若干领域需要处理，因为很难预测本质上非常复杂和随机的城市化进程的结果。然而，与其试图预测未来，更为重要的是界定一个基于科学和专业知识的框架，让亚太城市的未来成为可持续的未来。

---

<sup>6</sup> 《2018 年世界城市化前景：摘要》。

<sup>7</sup> ESCAP/CED/2018/1。

## 方框 1

**迈向 2030 年及其后：联合国的全球议程与城市**

五年前，世界签订了一系列重要的全球协定，这些协定共同构成了 2015 年后发展议程。这些协定是未来几十年迈向可持续发展全球之路的基础。重要的是，城市第一次被视为可持续发展的引擎，而非消除贫困、饥饿和应对气候变化方面的障碍。

按照时间顺序，这些全球协定中的第一项协定是 2015 年 3 月在日本仙台举行的第三次联合国世界减少灾害风险大会通过的《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》。<sup>a</sup> 协定承认政府应与地方政府、私营部门和其他各方等其他利益攸关方分担减少灾害风险的责任。具体而言，该框架重点指出了土地使用和城市规划、建筑规范以及环境和资源管理条例的作用，并承认世界城市和地方政府联合组织以及其他相关地方机构对支持《框架》实施所起的必不可少的作用。

第二项协定是 2015 年 7 月通过的《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》。<sup>b</sup> 《议程》特别指出需要新的金融架构来支持全球可持续发展议程。它明确确认并且支持地方政府的作用，呼吁提供国内公共资源、国内私人融资、国际私人融资、国际发展合作和可持续债务，以帮助落实填补发展中国家基础设施缺口每年所需的估计 1 万亿至 1.5 万亿美元。

第三项全球协定是《2030 年可持续发展议程》，其中包括可持续发展目标，于 2015 年 9 月由大会通过。<sup>c</sup> 一项可持续发展目标是专门为城市问题设立的目标 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。目标 11 首次确认城市化是促进发展的变革力量，应使城市能够带头应对许多全球挑战。在衡量实现可持续发展目标方面全球进展的 234 个统计指标中，大多数都有城市层面内容，并且约三分之一的目标指标是在地方一级而非国家一级衡量的。<sup>d</sup> 简而言之，任何认真履行其实现可持续发展目标义务政府都会发现城市是可持续发展路径的必经之路。

第四项主要的公约是 2015 年 12 月通过的《巴黎协定》。<sup>e</sup> 在巴黎，各国政府承诺自愿减少其温室气体排放，以保持全球平均升温幅度不超过工业化前水平 2 摄氏度，最好不超过 1.5 摄氏度。自协定谈判以来，已有 194 个国家和欧洲联盟签署了该协定。与此同时，一些城市利用《巴黎协定》作为平台，主张地方层面应对气候变化行动的重要性。据科学家估计，城市排放的碳至少占全球的 70%，如果计入在其他地方生产、但面向城市消费者的商品和服务，这一比例可能会更高。<sup>f</sup> 2018 年，推动气候行动的城市网络 C40 城市气候领导联盟宣布，全球 27 个主要城市的温室气体排放量已达到峰值，并且在过去五年间它们的碳足迹总量开始减少。<sup>g</sup>

第五项协定是 2016 年 10 月在基多通过的《新城市议程》。<sup>h</sup> 《新城市议程》提出了一项 20 年愿景，以让精心规划、监管良好和资金充足的可持续城市变成现实。借助实施可持续发展目标 11 的路线图，并强化城市在创建可持续发展、应对气候变化和减少灾害风险方面的作用，上述四

项协定的落实将获得支持。在《新城市议程》中，各国政府呼吁建设密集型城市、实现多中心增长、以公共交通为导向的土地开发、充足的公共空间和控制无计划扩张。《新城市议程》获得通过，是共同愿景，是促进和实现城市可持续发展的政治承诺，也是一次历史性契机，借以在一个日益城市化的世界中，利用城市和人类住区的关键作用推动可持续发展。

- a. 大会第 69/283 号决议，附件二。
- b. 大会第 69/313 号决议，附件。
- c. 大会第 70/1 号决议。
- d. 亚太经社会和人居署，《亚洲及太平洋的气候变化与国家城市政策》（曼谷和内罗毕，2018 年）。
- e. 见 FCCC/CP/2015/10/Add.1，第 1/CP.21 号决定，附件。
- f. C40 城市气候领导联盟，“C40 城市基于消费的温室气体排放”（伦敦，2018）。
- g. C40 城市气候领导联盟，“随着人口增长和经济增长，27 个城市达到了温室气体排放峰值”，新闻稿，2018 年 9 月 13 日。
- h. 大会第 71/256 号决议，附件。

## B. 响应全球可持续发展议程的未来城市化

11. 本文件提供一个基于科学和专业知识的框架，该框架借鉴了关于亚洲及太平洋城市未来可持续性的最新科学文献和基于从业者的文献，以及《联合国住房与可持续城市发展会议亚洲及太平洋区域报告》中确定的城市政策优先事项。<sup>8</sup> 在由国家当局创建的有利环境下，城市可以在城市 and 国土规划、城市复原力、智能和包容性城市、以及城市融资方面，进行关键投资、采取行动和作出决策，从而带来一个更加可持续的未来。依托为《亚洲及太平洋城市未来报告》开展的国家和利益攸关方磋商会议，亚太区域的不同利益攸关方也为本文件作出重要贡献。这些磋商会议包括：亚太经社会太平洋次区域办事处和南太平洋大学于 2018 年 7 月在苏瓦主办的太平洋次区域磋商会议；由亚太经社会和新加坡政府宜居城市中心于 2018 年 7 月在新加坡举行的第六届世界城市峰会上主办的智能城市专家组会议；由亚太经社会和人居署于 2018 年 9 月在印度尼西亚泗水主办的第七届亚太城市和地方政府联合会大会上的地方政府磋商会议；由欧洲经济委员会和人居署于 2018 年 10 月在日内瓦主办的北亚和中亚次区域磋商会议；由亚太经社会南亚和西南亚次区域办事处和印度政府印度转型国家研究所于 2018 年 11 月在新德里主办的南亚和西南亚次区域磋商会议和关于市政财政问题的专家组会议；由亚太经社会、欧洲联盟和洛克菲勒基金会于 2018 年 11 月在曼谷主办的城市复原力专家组会议；由人居署、联合国开发计划署（开发署）、亚太经社会和南京大学于 2019 年 2 月在中国南京主办的城市 and 国土规划问题专家组会议。这些面对面

<sup>8</sup> A/CONF.226/11。

的磋商会议是与许多网播研讨会以及与专家和利益攸关方的虚拟磋商配合举行的。

12. 框架以城市的若干主要优先领域为基础向前推进，以促进采取行动，实现《新城市议程》的愿景，并在亚太区域成功实现可持续发展目标的本地化。这些包括但不限于以下事项：更加可持续、综合的城市和国土规划；加强多层面治理和抗灾能力；具有系统数据收集和分析能力的适应性技术创新；充分和可预测的长期融资。这四个专题优先领域为城市领导人提供了相关的未来发展道路。

13. 一切照旧的方法无法实现满足上述全球议程所需的转型。因此，城市必须切实实施解决方案，应对本文件所涵盖的重要专题领域，并且城市需要工具和资源来发展令人信服的未来认同和愿景。最重要的是，城市必须做出正确的政策选择，加快行动和投资，从而使自己走上迈向可持续城市化模式的积极轨迹。这一责任是由所有城市利益攸关方和具有塑造城市未来权利的人们所共同承担的。

14. 世界必须加快采取行动应对气候变化和实现可持续发展，并且城市应当成为这一行动的驱动力。要将升温限制在《巴黎协定》所期望的到 2100 年气温最大限度增加 1.5 摄氏度，<sup>9</sup> 需要到 2050 年全球范围实现净零排放。减缓气候变化的这一巨大障碍使亚洲的城市居民在经济、能源选择、生活方式和行为的必要转变以及绿色投资和技术等方面发挥中心作用。全球范围各城市的能源相关二氧化碳排放超过 70%，<sup>10</sup> 这一比例在未来还会进一步增长。<sup>11</sup> 如果人类建设气候智能型城市，改造升级现有基础设施，使用新的节能基础设施，且考虑到建筑产生的额外排放而实现的减排，<sup>12</sup> 并采取强有力的政策行动，伴之以加快技术部署，以限制城市能源使用，<sup>13</sup> 那么就可以将全球排放量减半。

15. 视具体情况而定，最为切实有效的市政政策和方案在侧重于城市规划、抵御灾害能力、智能技术应用和融资的各项行动中是相辅相成的。城市需要意识到其行动的意外后果，因此应当采取统筹兼顾和协同的方法。例如：纳入可持续性的空间规划还通过降低生活在极易受到极端天气事件影响的地区的人们的脆弱性，例如居住在沿海城市和岛屿上的城市开发，来建设抵御气候引发的灾害的能力；创新的代用指标，通过使用共乘服务的实时全球定位系统数据来测量城市交通拥堵状况，可以填补开展智能治理方面的重大差距；获得充足和可预测的资金有助于落实长期规划和基础设施决策，从而有系统地降低对环境、社会和经济冲击和压力的脆弱性。

<sup>9</sup> 政府间气候变化专门委员会，《全球升温 1.5 摄氏度特别报告》（纽约，2019 年）。

<sup>10</sup> 政府间气候变化专门委员会，“气候变化 2014：减缓气候变化——政府间气候变化专门委员会第五次评估报告第三工作组报告”（纽约，剑桥大学出版社，2014 年）。

<sup>11</sup> 国际能源署，《能源技术展望 2016：迈向可持续城市能源系统》（巴黎，2016 年）。

<sup>12</sup> Felix Creutzig 等人，“城市基础设施选择结构气候解决方案”，《自然气候变化》，第 6 卷（2016 年 11 月），第 1054–1056 页。

<sup>13</sup> 国际能源署，《能源技术展望 2016》。

16. 这些相互联系特别指出了不仅要切实做好一个主题、还要把所有四个主题都做好的重要性。城市是复杂的系统，当相互重叠的优先事项以一种统筹兼顾的方式予以应对时，它可以发挥最佳作用。试图孤立地解决住房、交通、固体垃圾或任何其他基本的城市问题都会导致失败。在亚太城市的未来中，城市领导人将采取统筹兼顾的城市和国土规划方法，并在其城市管理中日益机动灵活，以应对不可预见的未来需求。<sup>14</sup>

17. 在亚洲及太平洋，城市的可持续性将决定本区域未来的发展之路以及所有人共享繁荣的前景。社会、环境和经济变革不是抽象的国内问题；在整个亚太区域的城市地区，它们在地方层面呈现。城市挑战并不是在真空中出现的，这意味着需要采取更具战略性的实施方法来克服可持续发展的环境、社会和经济领域的短期规划与长期决策结果之间的潜在脱节。尽管如此，仍然必须确认既体现具体国家的国情又应对该国需要应对的具体挑战的解决方案的重要性。城市需要作出有关它们想要如何发展、以及为了实现其未来目标它们打算采取何种执行手段——它们如何规划、建设抵御灾害能力、部署智能技术以及惠及所有人的投资融资的长期政策决定。

18. 作为世界上城市人口占大多数的区域，亚太各城市可以充当实施《2030年议程》的可持续发展的驱动力。接下来，本文件将介绍了它们如何成为可持续发展的全球领导者。

### 三. 抓住城市可持续发展的机遇

#### A. 亚洲及太平洋城市转型的四个关键优先领域

19. 亚太城市的未来并不能容忍迅猛和无计划的城市化、拥堵、资源枯竭、不断增长的消费模式和排放、受到污染的空气和水道以及日益加剧的不平等。采纳并结合具体情况落实这一框架中确定的四个优先领域，将使本区域的城市不仅能够克服这些现实条件，而且能够确定未来的发展模式，从而确保在今后几十年实现可持续城市发展的同时满足不断增长的城市人口的需求。

##### 1. 城市和国土规划

20. 城市和国土规划是可持续未来城市的基础。无论城市处于何种发展阶段，无论是全新的城市扩展还是一个保持古代传统的城市，一个单一的规划愿景对于制定有关城市未来增长、转型、改造升级或收缩的经商定的路线图都是至关重要的。各国的规划实践和法规差异很大，但《城市与国土规划国际准则》为基本的规划原则提供了一个模板。对于被评为世界上最宜居、可持续和经济上最成功城市的亚太区域各城市而言，周密的规划是关键所在。未来的城市规划者需要确保他们设计的城市能够承受一切形式的短期冲击和长期压力，特别是在面临环境挑战方面，为此可将可持续性和生活质量纳入其空间规划、愿景和战略。在新形式规划技术的辅助下，他们需要与市民共

<sup>14</sup> 世界经济论坛，“敏捷城市：为第四次工业革命做准备”（日内瓦，2018年）。



同制定解决方案，以促进城市增长和复兴，并优化城乡协作和城市区域协作。

## 2. 城市复原力

21. 然而，在一个气候变化威胁日益增长的世界里，规划不仅是根据未来人口的增长或减少来确定需求。为了确保亚太各城市未来的繁荣，下一项原则是建设城市复原力，它必须被置于规划的重中之重。未来有复原力的城市需要通过鼓励开展协作以应对横贯性的挑战，如经济衰退、移民危机、自然灾害和极端事件，有效打破城市各政府部门之间根深蒂固的各自为政的局面。基于自然的基础设施解决方案和非正规经济的活力是城市可以用来为所有人打造可持续、有复原力的成果的特别有力的工具。

22. 无计划的城市发展、缺乏应对动态人口变化的能力、以及不可持续的城市生活方式导致了城市化与气候变化的恶性循环，其中城市对气候系统产生影响，也必须应对其后果。可持续的城市和国土规划提供了一个机会，有利于减少城市对气候系统的负面影响(即减少二氧化碳总体足迹)，同时通过适当的复原力应对措施减轻气候变化和极端事件对城市地区的影响。

23. 政府间气候变化专门委员会最近的一份报告概述了未来几十年可预见的海平面上升，并特别指出其对低洼的岛屿、海岸和社区的影响。<sup>15</sup> 这可能带来过度的影响，危及发展中国家和岛屿或群岛国家，如太平洋地区的若干成员国。为了评估气候相关风险，其他研究项目可以侧重于城市与海洋的协同作用，包括亚太区域沿海和岛屿的人类住区。这些额外的挑战必须纳入城市复原力和政策制定的应对措施。

## 3. 智能和包容的城市

24. 技术已反过来成为二十一世纪生活方式中不可替代的组成部分，并延伸到城市管理方面。依托先进技术的所谓智能城市现在掌握了大量的因地制宜的工具来对几乎城市生活的方方面面进行监测和建模。此种技术可以增强权能，但也会产生阻滞作用。明确的法规和网络安全政策对于管理城市政策制定的数字化未来至关重要。此类法规还可以通过赋予隐私权来缓和新技术可能导致的数据收集过度问题，以建立与普通公民间的信任。未来的智能城市支持具有治理和保障系统的基础设施和创新技术，以提高公民的生活质量，加强他们与城市环境间的互动，同时保护每个人的安全，并提高性别平等和残疾意识。成为智能城市不是目标，而是实现可持续发展的手段。为了更有效和动态地响应居民的需求和愿望，技术只是优化人们共享的基础设施、资源和空间的工具。未来的智能城市需要专注于改善居民的成果，并利用技术部门的创造力来引导亚太区域有形环境与数字环境之间的融合。

---

<sup>15</sup> 政府间气候变化专门委员会，《关于气候变化中的海洋和冰冻圈的特别报告》(日内瓦，2019年)。

#### 4. 城市财政

25. 如果没有手段支付从有力的规划能力到抵御灾害的基础设施再到智能城市工具包等一切需要的费用，将无法实现为应用包容性技术的可持续城市制定规划良好、有复原力的愿景。城市财政是将可持续城市的前三个组成部分相互结合的关键。市政财政的领域是广阔而复杂的，但在一些具体方面，如土地相关融资和污染定价领域，城市可以抓住财政控制权，以实现相互间关系不那么紧密的一些目标。各种规模的城市，甚至更小的城镇，均追求创新的城市财政，这表明各类地方政府都有可用的城市融资选择。未来的可持续城市将采用更具创造性的融资解决方案，以促进基础设施改善项目。随着一家公司（甚至一个政府）独自承担的成本日益巨大以致难以承担，且项目日益依赖于其他相关工作，跨部门协作和协调正成为常规做法。通过公私伙伴关系或社区融资举措建设恰当的网络——学习如何衡量风险和回报并提供恰当的资金以实现可持续的结果，对于帮助城市改善其运营至关重要。

#### B. 将优先事项转化为城市行动

26. 然而，问题仍然是：如何将这四大主题转化为行动？找出哪种途径的组合方式适合特定城市将是地方当局与国家当局、私营部门、利益攸关方和普通城市居民合作开展的任务，他们正力图将本文件中汲取的经验教训付诸实践。如何选择恰当的组合并在寻求落实这些组合时给予优先关注？这是一个只有城市自身能够通过分析和反思其长处、不足、脆弱性和资源来回答的问题。

27. 采纳并结合具体情况落实下文确定的 15 条政策路径，将使本区域各城市不仅能够克服这些现实条件，而且能够确定未来发展模式，以确保在未来几十年实现可持续城市发展的同时满足不断增长的城市人口的需求：

(a) 将可持续性和生活质量目标纳入对城市具有前瞻性的公共和私人投资的城市规划；

(b) 与公民共同制定城市规划解决方案，使技术投资与地方政府的充足能力保持一致；

(c) 确定具体的城市复兴和增长战略，以优化城乡协作和城市区域协作，促进可持续性和投资；

(d) 在城市和气候变化的统筹规划中扩大基于自然的解决方案和有复原力的基础设施的使用；

(e) 了解非正规经济，支持城市贫困群体成为实施城市复原力行动的变革推动者；

(f) 建立和加强伙伴关系，对旨在打破国家、各州和地方行为者之间各自为政局面的长期城市复原力战略给予更多关注和资源；

(g) 利用大数据源连接社区、城市和地区，并使地方政府具有初步技术知识；

(h) 改善城市系统、机构和行为体的智能城市治理，以应对不平等问题，并作出更加知情和综合的规划决策；

(i) 鼓励技术公司更具公民意识，并且与社会企业一道制定可持续的智能城市解决方案；

(j) 在数字和有形城市基础设施发展规划中采用网络安全保障措施；

(k) 制定智能出行投资计划，以优先关注公民的可持续城市交通选择；

(l) 通过推动跨部门伙伴关系和业务匹配平台，扩展可行的智慧城市筹资机制；

(m) 扩大公私伙伴关系和社区计划，从而向本地化住房融资解决方案转型；

(n) 采用土地相关的融资机制，借助城市增长建设以人为本的城市基础设施；

(o) 引入拥堵费和环境使用费来改善城市空气质量。

28. 要实现包容、安全、有复原力和可持续城市的未来愿景，需要在本文件所详述的专题优先事项方面作出集中努力。所有城市利益攸关方必须作出贡献的方法是明确的，并且包括以下方面：

(a) 为打造可持续未来的基础进行规划：所有城市都必须加强其能力，采用包容性规划流程，并制定长期的空间和投资计划，以有效考虑城市增长、生活质量目标、资源影响和智能做法；

(b) 防范未来风险：为确保可持续增长和发展，城市必须采取提高复原力的战略，以打破各自为政的治理做法，从而提高政策效力，提供机会扩大基于自然的基础设施解决方案，并使城市贫民作为解决方案提供者防范潜在的冲击和压力，包括自然灾害、海平面上升、极端事件及其潜在影响，例如境内流离失所和其他形式的移徙；

(c) 利用前沿技术发展以人为本的智能城市：城市领导人必须制定跨越不同城市系统的智能城市路线图，以充分体现技术性企业家的创新，弥合数字鸿沟，支持智能和无障碍出行，并纳入地方利益攸关方促进性别平等的观点，同时确保他们的安全；

(d) 调动资金投资于可持续的城市解决方案：地方政府必须获得或采用创新的投资工具，如土地价值捕获工具、公私伙伴关系和环境使用费模型，它们可以充当重要的杠杆，促进有经济影响力的资本投资，从而为公民、企业和整个城市创造长期价值。

29. 这些概念的深度起初看起来范围极广，但如果希望在未来十年落实可持续发展目标和《新城市议程》，城市就必须在这四个主要领域处理得当。无论一个城市处在的发展状况如何，踏上可持续城市之路永远不会太晚。

## C. 可持续城市发展区域合作

30. 第七届亚太城市论坛通过建立槟城可持续城市化平台，奠定了可持续城市发展区域合作平台的基础，该平台是一个着重行动的多利益攸关方平台，以推进论坛的成果和落实承诺，并实现本区域城市发展可持续未来的愿景。（见方框 2）

方框 2

### 将承诺转化为行动：第七届亚太城市论坛

第七届亚太城市论坛于 2019 年 10 月 15 日至 17 日在马来西亚槟城举行。亚太城市论坛每四年至每五年举行一次，是城市利益攸关方最大规模的区域盛会。第七届亚太城市论坛由亚太经社会、人居署、马来西亚城市化组织、马来西亚房屋及地方政府部、槟榔屿市议会和槟州政府共同举办。亚太城市论坛是一个多利益攸关方区域平台，供与会者分享关键的和新出现的城市发展问题方面的最佳做法。来自国家和地方政府、私营部门、研究界和民间社会的专家演讲人和思想领袖参与其中，为制定前瞻性的城市化解方案提供深刻的见解。亚太城市论坛为动员共同行动和加强本区域可持续城市发展的切实有效的伙伴关系提供了机会，并成为发布《亚洲与太平洋城市未来》的场所。

亚太城市论坛汇集了来自 60 个国家的 5000 多名与会者，包括来自亚太经社会区域 30 个国家的与会者，与会者包括部长、市长和其他政府官员、学术界、私营部门、民间社会、国际组织的代表，以及城市专业人员、基层领导人、老年人和青年，以讨论亚太区域与可持续城市发展相关的持续存在的和新出现的问题，特别是在支持落实《2030 年议程》和《新城市议程》方面的优先问题。

亚太城市论坛结束时，不同利益攸关方团体发表了行动宣言，并且各个地方、国家和全球机构作出了为城市提供支持的切实的自愿承诺，将在第八届亚太城市论坛上对其进展予以审查。

31. 槟城可持续城市化平台是汇集了 15 个合作伙伴的一个联盟，<sup>16</sup> 作为行动平台在下列四个重点领域开展工作：

(a) 在选定的城市制定和实施可持续城市发展的联合行动框架。平台成员商定在选定的城市开展合作，统一、校准、简化和协调其支持，形成一个量身定制的统一的的城市支助计划。这将解决分散化问题，并且创造机会为城市提供协同支助。该平台正在支持城市产生自愿地方评估，以加快采取地

<sup>16</sup> 目前的成员包括：亚太经社会、开发署、人居署、马来西亚城市化组织(主席)、亚洲住房权利联盟、槟城市议会、城市网、英联邦地方政府论坛、欧洲联盟/国际城市合作方案、怀柔委员会、环境倡议理事会-地方政府可持续发展协会、洛克菲勒基金会、亚太城市和地方政府联合会、全球环境战略研究所和 100 韧性城市。

方行动，并加强这些行动与《2030 年议程》国家后续落实和评估进程的连贯性；

(b) 提供量身定制的技术援助、能力发展和宣传，以使全球最佳做法和模式适应亚太城市。成员们商定应制定一个有关技术和能力支助一揽子计划的协调一致的菜单，以增强城市权能，转化和实施全球最佳做法和模式。成员们还将酌情倡导在国家 and 区域两级采用成功的模式和做法。通过亚太市长可持续发展学院，来自超过 15 个选定城市的新任市长和当选市长接受了培训，从而根据国际最佳实践做法，将可持续发展纳入其长期城市计划、行动和投资；

(c) 通过传统和创新的地方融资机制，便利获得催化经费。槟城可持续城市化平台的成员将把城市和社区与公共和私营资助者联系起来，共同致力于提高复原力和可持续性。该平台为次级主权政府提供关于创新融资工具的知识，包括土地相关融资、公私伙伴关系和污染收费计划；

(d) 生成注重行动的研究和证据，以促进关于新出现的可持续城市发展解决方案的交流和学习。槟城可持续城市化平台的成员商定与城市开展合作，确定证据和实践中存在差距的优先领域，并促进试点方案、研究、交流和其他方法，以弥合这些差距，并为各级城市实践和政策提供信息。该平台以《亚洲与太平洋城市未来》中注重行动的知识为基础而构建，正在通过这一方法支持次区域可持续城市发展议程，如《太平洋新城市议程》和《东南亚国家联盟可持续城市化战略》。

#### 四. 供经社会审议的问题

32. 成员国不妨审查本文件，以期就以下事项采取行动：

(a) 就加强秘书处关于可持续城市发展的工作提供指导和建议，将其作为加速亚太区域落实《2030 年议程》地方行动的手段；

(b) 就如何最好地借助区域合作，包括在槟城可持续城市化平台等区域平台的支持下，在国家层面加快可持续城市发展，提供指导和建议。