



联合国住房与可持续城市发展
会议(人居三)筹备委员会

第三届会议

2016年7月25日至27日，印度尼西亚泗水

政策文件 3：国家城市政策*

秘书处的说明

谨转递联合国住房与可持续城市发展会议(人居三)秘书处题为“国家城市政策”的政策文件。该文件由第三政策小组成员编写。

人居三各政策小组由两个国际组织共同领导，每个小组最多由 20 名专家组成，他们来自学术界、政府、民间社会以及其他区域和国际机构等各领域。

欲知第三政策小组的构成情况及其政策文件框架，可查阅 www.habitat3.org。

* 本文件未经正式编辑印发。



政策文件 3：国家城市政策

内容提要

国家城市政策既是过程，也是利用城市 and 城市化活力的结果。城市化带来了前所未有的机遇，但也带来巨大挑战。各国政府和其他利益攸关方必须做好充分准备，并制定城市发展框架。国家城市政策补充和加强而不是重复地方城市政策，而且还有助于使国家活动与全球优先事项保持一致。国家城市政策规定了制定城市政策措施和执行构想的原则。成果取决于一项明确的战略和相关政策之间的有效协调，这些政策影响城乡、都市、区域和超国家各级的国家领土问题。

本政策文件概述了关于制订、执行、监测和评价国家城市政策的关键问题和政策建议，这是实现《新城市议程》的手段。根据人居三议题说明、广泛的文献审查、第三政策小组专家的意见以及会员国和经认可的利益攸关方的修正意见，本文件重申并详细说明将国家城市政策用作确保 2030 年后可持续发展议程的手段。

根据定义，国家城市政策涉及《新城市议程》的所有方面，但本文件特别重视政策挑战问题(第二节)、政策的轻重缓急(第三节)、主要行为体(第四节)及政策设计、执行和监测(第五节)。在编写本文件的过程中，专家组在巴黎、仁川和伦敦举行了会议。

本文件列举了一些挑战。例如，本文件认为，在最初阶段必须确定国家城市政策的必要性，并增强制定执行国家城市政策的政治和社会意愿。在某些情况下，促进城市化的政策得不到支持，因为城市化主要被视为问题，而不是提高生活质量及促进经济繁荣和福祉的机遇。对城市化的这种恐惧往往成为一个自我实现的预言：不愿意积极地进行准备通常并不妨碍城市化，但却极大增加促使城市运作不佳的风险。在制订国家城市政策的阶段，已经确定的其他挑战包括阐明共同目标、明确政策范围及保持灵活性，同时保持可预测性、实现跨部门政策协调、拟订这一进程的治理方式以及平衡自上而下和自下而上的方法。此外，对规划和监测而言，一个主要制约因素是为提供实例资料库收集合法和可靠的数据。最后，应该认识到国家城市政策是技术和政治进程，而且必需将技术力量与利益攸关方的政治承诺和支持相结合，使之具有变革能力。

成功的国家城市政策应在各级政府如何共同努力制订、执行、监测和评价促进可持续城市化政策方面产生变革性的成果。更具体而言，国家城市政策可以加强协调影响城市发展的国家和地方政策；增强地方当局和社区、基层组织、社会和传统领导人、妇女运动和广大民间社会的权能；促进整个领土和各行为体的共同城市红利，并通过改善商业环境增加对城市地区的投资；促进司法机构合作与协作，例如，通过克服大都市各自为政的情况。作为最终目标，国家城市政策可提高城市生活质量和增进福祉。为实现这种转变，除了国家城市政策本身，实现的过程非常重要。

第三节提出明确政策轻重缓急的标准，并确定了国家城市政策的轻重缓急。国家政府将通过国家城市政策进程确定本国的优先事项，但是国际共同关切一些城市问题，包括解决城市贫穷问题、促进公平机会、构建城市系统和城市连通以支持可持续发展、促进大都市城市政策和治理及促进城乡联系等。

本政策文件第三节中提出以下指标：(a) 到 2020 年，三分之二的成员国启动制订国家城市政策进程，或审查现有国家城市政策框架；(b) 到 2025 年，一半的成员国制定并开始执行国家城市政策；(c) 到 2030 年，三分之一的成员国监测和评价国家城市政策。此外，针对所有启动的国家城市政策，本文件建议：(a) 利益攸关方参与制订国家城市政策进程的机制；(b) 确保协调对城市产生重大影响的国家政策的制度化机制。

第四节讨论了关键的行为体，供在国家城市政策进程中采取行动。本节着重阐述应在国家城市政策进程中的主要内部和外部行为体。然而，本节还认识到，国家城市政策发展办法各不相同，政府应考虑符合人民需要的需求办法。在此意义上，关键行为体也各不相同，代表其所属群体的利益。最后，本节考虑了能力建设和提高认识等重要进程，这些进程对营造有利于制订国家城市政策的环境非常重要，而且将有助于实现《新城市议程》。

第五节确认，若要成功执行，国家城市政策就必须合法、基于法律基础、综合和可行、得到有效监督，并由在确保连续性的同时允许进行必要调整的机制提供支持。本政策文件建议采取以下八项具体行动：(a) 就国家城市政策建立技术和政治共识，包括目标、增值、内容和范围及时限；(b) 让所有关键利益攸关方从国家城市政策进程开始时参与；(c) 制订关于城市政策的国家和共同愿景/战略，包括明确目标、指标、责任机构及执行和监测机制；(d) 根据商定的城市战略，审查和调整现有国家法律、体制和财政框架及各部门准则；(e) 最大限度地利用技术，帮助循证决策；(f) 建立参与机制，促进国家与国家以下各级之间以及国家与非国家行为体之间政策对话；(g) 建立一个全球机制——如政府间小组等，以促进与政策有关的研究，支持国家城市政策并执行《新城市议程》；(h) 在各级政府进行能力建设(人员、体制、财政和技术能力)。

第五节还建议监测和有效评价国家城市政策框架。本文件建议，成果监测可与可持续发展目标报告制度挂钩，因为大多数国家城市政策目标可能与可持续发展目标的具体目标相关。可根据政策是否符合国家确定的中短期和长期目标以及国家城市政策的愿景是否纳入部门方案和政策主流，监测和评价国家城市政策的成功拟订和执行。在制订监测和评价指标时，应考虑可衡量性，包括获取可与基线假想对比的适当数据来源，以及利用参与性监测和评价技术。

最后，本文件介绍了供纳入《新城市议程》预稿的专家小组主要建议。关于国家城市政策的建议是：以国际协定为基础；采取灵活的体制形式；培养领导能力，推动国家城市政策；促进包容性和公平参与国家城市政策进程；通过长期规

划处理可持续性和韧性问题；确保采取协调一致的行动；查明各种规模的优先问题；加强拟订和执行政策的政策能力；通过和执行一项宣传国家城市政策的计划；通过改进数据加强实例资料库。

一. 政策文件促进《新城市议程》的愿景和框架

A. 国家城市政策

1. 据估计，全球城市人口将从 1950 年不到 10 亿增至 2050 年约 60 亿，到 2100 年约 90 亿，接近预计人口总数的 85%。鉴此，必须采取协调一致的政策，管理和指导今后的城市化模式。城市化布局也在不断变化。在大多数欧洲、北美和东亚国家，城市化主要以现有城市形式和基础设施确立，一些国家甚至面临人口下降和城市缩小的情况。与此形成鲜明对照的是，在确保迅速城市化进程导致运作良好和环境上可持续的城市方面，发展中国家和新兴国家面临前所未有的机遇。

2. 国家城市政策能够建立城市化动态、人口动态和国家发展总进程之间的联系，可帮助利用城市化的好处，同时通过制订更广泛、贯穿各领域的城市景观愿景应对挑战。国家城市政策旨在取得更好的城市成果，为此首先帮助调整影响城市地区的部门政策，其次发展有利的体制环境。因此，国家城市政策补充而不是取代地方城市政策，包括支持跨越实际空间的城市化，连接城市、近郊和农村地区，以及帮助各国政府通过国家和地方发展政策框架处理气候变化和一体化等挑战。

B. 国家城市政策如何能够促进全球规范和框架及《新城市议程》的执行情况

3. 国家城市政策涉及许多可持续发展目标，特别是关于城市的可持续发展目标 11、关于环境卫生的可持续发展目标 6 和关于经济发展的可持续发展目标 8。事实上，大多数可持续发展目标都明显涉及城市，要实现这些目标就必须处理城市地区发生的问题。由于这一广泛的相关性，国家城市政策应构成认真努力执行可持续发展目标的重要部分，并应成为衡量实现可持续发展目标的重要工具。

4. 城市还必须处于处理气候变化行动的核心。随着越来越多的人住在城市，城市将成为将碳排放减至可持续水平的决定性地点。城市还将首当其冲地面临与气候有关的灾害风险。为迎接这些挑战，必需在制订、执行、监测和评价城市气候政策方面协调和统一各级政府机制。在这方面，国家城市政策可成为协调国家和地方气候政策的重要工具，以执行在第二十一届缔约方会议上达成的《巴黎协定》。

5. 最后，国家城市政策有权决定城市化的发展方向，从而有助于发展生产力高的繁荣城市。实施《新城市议程》不仅需要城市采取行动，而且需要国家(有时地区)政府提供各种形式的支持。若要提供足够有效的支持，就需要战略愿景和明确的国家政策框架。因此，国家城市政策应被视为执行《新城市议程》的重要手段。

C. 编写关于国家城市政策的政策文件

6. 本政策文件由专家编写，这些专家通过人居三进程选定，被分配到负责国家城市政策的第三政策小组。他们通过二个专家组会议(2015年11月在法国巴黎及2015年12月在大韩民国仁川举行)、一个写作班子(2016年2月在大不列颠及北爱尔兰联合王国伦敦)和其他虚拟会议编写文件和提出意见。本文件概述了制订、执行、监测和评价国家城市政策方面的关键政策考虑，围绕以下四个主题展开：(a) 挑战；(b) 优先事项；(c) 行为体；(d) 执行。这四个部分都提出供考虑的行动和活动。本文件采用人居三秘书处提供的政策文件模板，并借鉴对22份人居三议题文件的审议情况，所提结论和建议基于人居三第三政策小组专家的意见和讨论，以及关于国家城市政策的主要出版物和国家实例。

二. 政策挑战

7. 全球城市化给全世界地方和国家领导人带来挑战和机遇。无论是人口迅速增加或减少，还是(郊区)城市无序扩张、非工业化、气候变化、社会两极分化、正在缩小的城市和其他城市挑战，显然发达国家和发展中国家的城市都需要促进可持续性和韧性的计划。可持续城市化的关键在于协调政策，指导和支持城市管理未来城市化模式。

8. 国家城市政策必须处理和协调针对复杂的城市和社会挑战的对策，这些挑战具有多方面原因而且不易解决，包括城市贫穷、安全、环境资源等。这本身就是国家城市政策面临的一项挑战。

9. 本节将确定在制订、执行、监测和评价国家城市政策时应考虑的12项关键政策挑战：治理、包容、移徙、获取土地、城乡联系、公共/民间空间、地方经济发展、住房和非正规经济部门、基础设施、韧性、土地使用规划和城市设计。最有影响力的国家城市政策补充而不是取代地方城市政策，包括支持跨越实际空间的城市化，连接城市、近郊和农村地区，以及帮助各国政府通过国家和地方发展政策框架应对这些挑战。在今后的20年中，国家和国家以下各级政府促进可持续和有韧性的城市化方面发挥的关键作用怎么强调都不为过。

A. 治理和国家城市政策

10. 世界各国领导人正面临城市转型。发达国家和发展中国家在确保城市化进程导致运作良好和环境上可持续的城市方面都面临前所未有的机会。这些机会将随领导人处理政府进程、规则和条例及筹资等方式的不同而增减。

11. 治理进程中的挑战首先是合法治理和值得信赖的领导是否存在。如果公众不赞同领导，决策往往受损。公民和其他领导人往往对不以这些原则为基础的城市政策提出质疑或异议。

12. 一个必然结果是使用共同语文和达成共识。笔译或口译错误歪曲或转移对关键政策选择的注意力。下一步是确定对国家城市政策的需要、界定范围、阐明目标，并以透明和包容的方式加强支持。从相互冲突的利益中进行筛选可能很费时，而且有时令人沮丧；但如果不建立一个基于各级政府和其他利益攸关方对话和伙伴关系的坚实基础，就会长期损害效率、公平和效力。在世界许多地方，城市政策一般被视为政府的责任。至关重要的是重新界定各国政府积极主动的作用，在促进可持续城市化和振兴贫困城市方面加强与地方政府和其他行为体的对话和协作。

13. 国家城市政策应具有复杂性和灵活性。政策环境复杂，因此对政策的政治和行政支持不力，或缺乏对自上而下领导和自下而上措施的协调，这往往是由于没有足够的信任和支持。分散决策还使城市化错综复杂，尤其是在较大的大都市区。

14. 在国家和地方各级是否存在合法和可靠数据以及这一信息的监测和评价程度和质量可以促进或阻碍城市化。智能城市和随后的现有数据日益受到关注，这为城市领导人带来了新的机遇。技术进程与政治进程之间的紧张状态前所未有地提高了领导人的门槛。二十一世纪的国家城市政策必须认识到这些挑战并慎重应对。

15. 治理远远超越个别进程，细则和条例有助于落实关键想法和目标。在不透明或封闭进程中起草的制定实施国家城市政策的细则和条例可能成问题。不平等或选择性地适用国家城市政策也将城市化管理复杂化。政府应充分关注拟定协商进程，同时定期审查和更新细则和条例，并关注全方位协调计划、方案和条例，否则国家城市政策可能无效。

16. 由于资源不足，包括人力资源和系统资源，城市地区往往没有适当实行发展监测。此外，城市和农村地区的许多地方政府和基层机构无权履行这一职能。

17. 治理的另一项内容是筹资。在国家和国家以下各级缺乏足够的财政资源有碍发挥加强城市化管理的潜力。筹集和分配这些资源的方式也可能损害城市政策的效率。地方或国家一级低效率、低效力和不公平的公共财政制度使城市化管理及国家城市政策的制订、执行、监测和评价严重受挫。

B. 包容性国家城市政策

18. 领导人经常面临包容方面的挑战。国家城市政策若阻碍社区可参与的开放进程，则终究会被质疑。此外，领导人必须考虑族裔、文化、种族、宗教、阶级、性别取向和其他人与人之间的差异。由于未就这些问题确定和建立共识，可持续城市化长期以来一直受阻。国家城市政策有机会建立参与性和包容性政策进程并使之制度化。

C. 处理国家城市政策中的移徙问题

19. 在这方面，世界各地移徙现象增加使城市化政策更加复杂。城市和国家日益受到内部或外部冲突和纷争的影响。无视移徙的影响可能导致更多暴力和其他社会伤害，特别是对妇女和儿童的伤害。二十一世纪的一项挑战是创造机会，接受

但不丧失现有文化。其他移徙方面的挑战包括将移徙者排除在基本服务和作政策性决定的过程之外。这既对移徙者福祉也对城市地区可持续社会经济发展产生消极影响。国家城市政策可与移徙政策协调，以便将移徙者纳入政策性决定，并促进保护劳工权利，包括移徙工人权利，执行非歧视性法律和政策。

D. 通过国家城市政策确保获得和提供土地

20. 在许多情况下，日益城市化和混乱的土地治理提高了成本，降低了城市土地的可用性，主要是针对弱势群体而言。土地监管制度不透明破坏民主，减小实现住房权的可能性。由于没有制定计划，确保足够的可用于发展和养护的土地，住房费用及商业和其他发展费用飙升，包容性城市化严重受挫。土地条例不全而且不适当，各项计划无实效，并缺乏适当的政策和方案。这一切给公正和公平使用城市土地造成瓶颈。城市土地市场失调扼杀了机会，使基础设施投资复杂化，提供服务的工作被扭曲，不可持续的城市住区得以建立。

E. 国家城市政策和土地使用规划

21. 土地使用(或空间)规划对于可持续城市发展非常必要。然而，许多发展中国家并不优先重视这一作用。有时，这导致非正规土地开发和(或)城市(城郊)无序扩张。

22. 国家城市政策应强调土地使用规划和赋予地方政府权力的必要性，以确保对土地使用进行有效管理，包括一般规划方案和暂行土地使用计划，以及详细的社区规划等。国家基础设施规划和政策必须与其他城市政策互补。全面的国家领土规划可为改善城市环境质量提供机会。

F. 加强城乡联系的国家城市政策

23. 日益城市化能够并且应该成为解决近郊和农村地区及其各项挑战的良机。城市和城市地区不存在于真空之中。国家城市政策应考虑到城市、近郊和农村地区之间的相互依存关系。必须承认功能性城市地区中的农村地区，但与农村联系的重要性超越了这些城市地区。政策应处理这一问题，尤其是在发展基础设施和管理生态系统服务(特别是土地和水)方面。此外，迅速城市化的国家应了解城市化是否以及在何种程度上由农村推动，而不是由城市拉动，因为这影响到集聚经济动态；如果驱使人们进城的因素是安全或消费机会而不是生产性机会，则可能导致低效集聚。但农村发展政策往往有别于国家城市政策，因此应在国家城市政策中予以考虑。

24. 国家城市政策并非一项部门政策，不应被视为与“农村政策”相矛盾。忽视城郊和农村问题可能损害公众对国家城市政策的支持。

G. 通过国家城市政策确保高质量的公共/民间空间

25. 可持续城市化基于对高质量公共/民间空间的需求。虽然地方规划和方案往往促进将公共/民间空间纳入发展和社区，但国家城市政策可将这些地方与发展重

点联系起来，以利用高质量环境的益处。国家城市政策必须就建立、保护和管理公共空间提出明确的政策建议，以此创造财富，同时增进福祉和提高城市生产力。公共/民间空间的提供可因供应不足、所有权不明、可用性或可获性不够、地点不当及地点或资源质量差而变得复杂。可采用顾及性别平等的方式，以了解妇女和女童在公共/民间空间的需要。

H. 地方经济发展和市政财政：国家城市政策取得成功的关键

26. 城市化是一种投资。显然，妥善规划的城市化与财富和创造就业机会、提供服务和基础设施发展相互关联，经济利益超越城市，有助于区域和国家一级聚集增长。虽然城市化规划可能似乎是一项巨额前期成本，但城市化可以产生收回成本的长期成果，前提是必须妥善设计城市化，并以健全的融资计划为基础。事实上，可持续城市化的核心是提供人力和金融资本。通常在无效的国家城市政策中，经济发展政策与其他城市政策之间的联系较弱，导致各自为政的“筒仓式”治理。然而，在城市地区和大都市区和全国切实有效和公平地实行经济发展政策可以避免“追逐应税收入”的错误，以及一些城市和国家目前为确保商业而采取的其他行动，包括提供使少数人受益但让整个城市或国家付出代价的极高税率奖励或其他优惠。为促进地方经济发展采取的战略应努力支持由妇女、城市贫民或青年企业家等牵头的企业，包括微型商业或家庭生产。此外，使用土地融资和土地价值分享等工具可帮助建立市政财政基础。

27. 城市化本身不能保证良好的经济业绩，这在世界各地一些国家中得到证明。城市化是经济发展的一个必要条件，但这还不够。通过强有力的城市规划和城市政策精心规划城市化可以加强城市化与生产性和繁荣城市之间的联系。

I. 住房、非正式部门和国家城市政策

28. 住房这一主题既是挑战也是机遇，因为它结合了社会经济发展与环境可持续性。住房供应是促进公平城市和解决世界日益加剧的不平等问题的强有力工具。住房政策应与位置好、交通方便的土地、基础设施和社会服务相协调，并整合到社会经济发展机会中。在不同规模上以不同模式采用了一系列住房替代办法/解决方案，包括出租房屋、租赁凭证、递进建房、改进和扩大、合作建房及大规模开发等。同样重要和复杂的是与住房有关的社会部门，以及以公平和可持续的方式解决重新安置等敏感问题的必要性。对于国家城市政策，真正的挑战是广泛评估并查明与可用资金、专门知识、政治共识和意愿相关的最佳备选政策和方案。

29. 非正规性包括住区和非正规经济活动，是当今许多城市和国家面临的最大挑战之一。社会、经济和环境因素正在加剧日益增加和扩大的非正规性，城市和国家领导人必须予以重视。很少有城市或国家向其家园和生计都非正规的人提供法律保护。治理制度在土地权利中纳入非正规性的能力对促进可持续和包容性城市住区具有特别重要的意义。在制订国家城市政策时，必须始终考虑以下方面的复杂性：处理非正规住区改进和整合问题；处理土地保有权、连通性和出行等问题；

适当改进基础设施和房屋。这些住区往往被忽视，或土地开发决定变成拆除住区和遣散定居者，而不是承认、恢复或重新开发不适当的住区。

J. 通过国家城市政策提供基础设施和基本服务

30. 在许多情况下，最有效的国家城市政策基于基础设施发展和服务。然而，如果规划工作封闭进行或不透明，或如果政策与计划、方案和条例脱钩，即使最创新的政策也会失败。无效的国家城市政策特点是没有在战略上利用基础设施推动增长，而且不定期监测和评价系统。不考虑和处理长期运营和维护的国家城市政策可导致基础设施管理低效和效力不彰。

31. 国家城市政策应当促进以统筹办法提供各种基础设施系统，还应当支持城市为此开展的各项行动，包括在运输和出行、住房、能源、水和废水、自然系统、农业、公共建筑、通信和技术等方面。虽然每个系统都可能会构成复杂、有时混杂的挑战，但这些系统为许多人，无论男女，提供了生活干线，并为城市和大都市区提供燃料。起草、通过、实施和监测国家和区域基础设施建设计划并与城市计划密切协调可促进经济、环境和社会目标。国家政府的一个重要作用是在国家和地方各级为适当的基础设施计划和政策提供体制环境。

K. 国家城市政策以及适应、复原力和纳入绿色议程

32. 经常发生极端气候事件造成灾害，往往对人民财产和城市基础设施、有时是人命造成剧烈影响，这证明需要将复原力措施纳入国家城市政策。复原力措施旨在预见或应对自然或人为灾害。许多国家城市政策未能处理可能发生灾难的情况，更不用说考虑如何加以预防、减轻和(或)适应。世界各地最近发生的灾害提醒我们，城市和区域复原力规划至关重要。缺乏可用资源继续损害有效的城市规划和管理。开展城市脆弱性评估并使居民了解自己的环境必须成为国家城市政策的一部分。这些评估必须认可城市和区域(包括农村地区)固有的社会资本，并纳入社会、经济、物质和环境因素。

33. 城市化和气候变化之间的联系显而易见，但又远非如此简单。虽然城市环境更有效率，可减少能源使用和碳排放，但如果不妥善规划，也会助长增加污染和其他负面影响。

L. 城市规划和制定国家城市政策

34. 在世界各地许多城市，公众对布局设计所起的关键作用及其对男女生活的影响认识不足。虽然许多人可以举出自己喜欢居住或参观的地方实例，但很少人知道这些地方是如何形成的，更不用说如何修建可促进提高生活质量的新街道、街区或城市了。

35. 城市设计往往是短期考虑的后果，其中，优先考虑的是直接投资回报而非长期机会。事实上，几乎没有几个城市和国家雇用城市设计专业人员，更不用说将

这些考虑因素纳入地方或国家政策或计划中了。这往往是由于在城市一级缺乏足够的资源和可用的专业人员。

36. 由于几乎没有关于正面实例的现成信息，必须进行个案研究并提供其他资料供国家城市政策参考，以便制订计划、规章和方案，最终建成人们愿意居住、工作和养家的城市。《新城市议程》应促进国家城市政策，将高质量的城市设计放在高度优先地位，以提高大都市地区、二线城市以及小城镇和住区的生产力。城市设计必须顾及生活在城市地区的所有人的要求和需求，其中包括土著群体、国内和国际移徙者、残疾人、妇女、儿童和老人。

37. 国家和地方领导对于应对城市化和促进经得起时间考验的国家城市政策至关重要。领导层承认城市设计的价值和重要性以及上文所列其他 11 个关键问题将大大有助于确保世界各地城市的可持续性、韧性和令人满意度。对人类和地球未来至关重要，国家城市政策考虑到这些挑战，创造有利的法律和体制环境，并纳入愿景、框架以及行动和衡量成功标准。下一节将审议国家城市政策的政策选择以及确定这些选择优先次序的进程。

三. 确定政策选择的优先次序——促进《新城市议程》的变革行动

38. 虽然民族国家签署了直接影响人民权利的高级别发展协定(《世界人权宣言》、《巴黎协定》、《仙台框架》、《2030 年议程》和可持续发展目标)，但国家和地方政府对城市化的反应、当地情况和政治优先事项有很大不同。在国家城市政策进程中，必须对优先事项和排序作出战略选择，因为毫无疑问需要管理一系列问题(金钱、人民、基础设施、生物多样性、生态系统、城市形态/设计、内外连通性、基本服务(水、运输、保健)等)。本节将概述国家城市政策的各项政策选择，还将讨论这些选择的优先排序进程，最后概述各项关键建议，有人提出在排定政策选择的优先次序时应当考虑到这些建议。

A. 确定优先次序进程

39. 确定城市政策和做法的优先次序是一项重要的必要进程，影响到地方、国家和区域政府以及它们与包括私营部门和民间社会在内的非政府方面之间的互动。国家城市政策必须涉及各项原则和程序，但应最终促成公开认可的法律框架、准则和标准、公务员能力、规模和形态和预算等方面的转变(见方框 1)。转变程度取决于国家是否已经制定了国家城市政策。通过审查人居三议题文件及审议国家城市政策的挑战，本政策文件确定了明确政策优先事项的下列标准：

(a) 制订城市政策优先事项进程需要依托强有力的传播战略(一开始要仔细划定利益攸关方并确定推行这一进程的潜在任务和职责，包括请所有人参与进来)。旨在建立共识、让所有关键行为方参与进来的包容各方的对话对顺利确定国家城市政策优先事项及其执行与合法性至关重要；如果所有方面都充分参

与确定国家城市政策优先事项并予以执行、监测和评价，则应让他们从一开始就参与，还需要充分获取数据和其他有关资料；

(b) 确定优先次序必须基于对现状的充分和有效评估——实例资料库(记录)至关重要；这需要一支强有力的技术/专家队伍，同时伴以广泛包容的进程。但是，实例资料库必须包括非统计证据以及“硬”数据，以免因放松衡量或数据的提供而扭曲优先事项。在更广泛的研究方案内，最好持续进行监测，以改善国家实例资料库，支持更好地作出政策性决定；

(c) 在制定政策优先事项时必须考虑现实能力(财政、专业、人力和体制能力)。优先事项可以是短期、中期和长期的，而且应该可负担得起、在政治上可行而且有效和高效。政治可行性是执行任何变革提议的关键。应将无等级排序或无关紧迫性/可行性的详尽理想目标清单视为意愿清单，而不是一组优先事项；

(d) 国家城市政策应基于考虑到需要、要求、建议并由主要利益攸关方积极参与的治理模式(对执行也有重要意义)，并提高透明度、促进公平和改进问责制。确定政策优先事项也应基于同样的治理原则；

(e) 能力建设和知识共享必不可少，以便制定基于现实期望的优先事项，因此是可以执行的优先事项。与学术机构、私营部门、非政府组织、民间社会组织等建立伙伴关系，以这种形式带来的机会可以加强知识共享和促进能力建设；

(f) 政策优先事项必须考虑国家城市政策的整体影响，如受影响的人以及环境、经济和社会影响等。所有政策优先事项必须基于了解情况的坚实基础。可特别重视负有城市任务的政府层级、审查现有立法、政策文书、体制化程度、利益攸关方等；

(g) 在国家之间加强同行交流和知识共享的机会对充实国家城市政策是必要的，能够提出相对观点并确保整合跨界城市系统。例如，每个城镇和城市都必须更有效、公平和可持续地管理土地和资金，让土地和资金成为所有国家的关切问题和优先事项。适当的财务管理、土地使用规划和高质量的城市设计可有助于实现这一目标；作为共同关注的问题，这可能是围绕国家城市政策制定开展同行学习的理想切入点。

方框 1：

通过成功的国家城市政策预期关键变革

成功的国家城市政策能够促成以下重大变革：

(a) 提高影响和涉及城市发展的国家和地方政策的一致性(国家部门政策对地域/空间的影响)。选定的相关国家和地方政策是：经济政策(影响城市化可能带来的经济影响(如创造就业))、土地、公共服务、安全和安保、住房、某些

基础设施、气候、自然资源/环境、出行和社会政策。在政策一级加强协调可以提高大都市一级的行政效力和资源流动。

(b) 增强地方当局权能，为此建设能力，重新平衡财政制度并提出法律和政治任务。

(c) 增强社区、基层组织、社会 and 传统领导人及广大民间社会的权能，向其提供监测和评价政策的工具，并增加预算编制和/或决策进程的参与机制。

(d) 通过改善商业环境增加对城市的投资。

(e) 促进各管辖区域的合作与协作，克服大都市不成体系问题，阻止“竞相逐低”竞争(例如监管竞争、阻碍地方政府收集足够收入的有害竞争)。

(f) 改进生活质量和福祉(贫困、无障碍环境、环境质量等)。虽然这一改进的内容视挑战和具体情况有所不同，但提高生活质量是最终目标。

B. 关键优先事项

40. 各国应自主实施国家城市政策制定和实施进程，并利用和加强自己的资源。国家政府将借助国家以下一级政府和其他利益攸关方的投入，通过国家城市政策进程确定本国优先事项，但存在国际共同关切的的城市问题：最明显的例子是气候变化，因为在一个城市发生的情况会影响世界各地。同样重要的问题是使城市成为全球环境变化的途径，因此具有国家、区域和全球影响，地方、国家和全球城市政策制定者应考虑这些问题，包括以下方面：

(a) 减少城市贫穷和促进城市公平机会。包容、隔离、非正规住区、城市土地管理改革、性别平等和住房问题的处理应作为国家城市政策的核心。为了应对这种多重、交叉的城市挑战，在这些专题领域需要强有力的国家支持；

(b) 城市中的城市安全和安保，特别是城市管理、地方经济发展以及对妇女、儿童、青年和老年人等弱势群体的影响；

(c) 构建城市系统(大、中、小城市)和城市之间的连通，支持国家可持续发展。城市系统的结构关系到增长。由于城市不是孤立存在的，因此，所有层面的可持续连通性(包括同农村地区的连通)对国家城市系统的运行情况日益重要。例如，国家对重大基础设施网络的决定可以对城市的竞争力和增长潜力产生巨大影响；

(d) 在大都市层面促进城市政策和治理。大都市间协调通常需要更高层政府的支持。近年来，日益关注将城市作为职能经济体而非行政单位管理的益处。更高层政府可以发挥作用，促进在复杂的大都市地区取得更好成果所需的跨管辖地域的合作；

(e) 促进城市-农村联系；

(f) 适当资助国家城市政策进程，特别是执行。管理和更新现有筹资工具并采用新的超城市供资工具；

(g) 移徙与汇款；

(h) 受保护的公共空间和文化/遗产；

(i) 透明度和减少腐败；

(j) 性别平等；

(k) 促进包容性经济增长；

(l) 健康和福祉；

(m) 可靠和可比较的城市规模数据(定性和定量、正式和非正式)；

(n) 城市规划、设计、基础设施和建材；

(o) 促进有区别的地域办法，为此考虑到城市和属地主要原则，例如《城市和国土规划国际准则》中的原则。需要根据人口、需求和社会基础设施情况采取区别对待的做法。具体而言，根据行政能力和效力和/或城市人口规模，通过对责任和权限的规划和属地区分，赋予地方政府权能；

(p) 支持城市的环境可持续行动，特别是控制空气污染以及减缓或适应气候变化；

(q) 城市韧性——备灾，包括适应气候变化；

(r) 相关法律和监管框架；

(s) 跨部门/跨行为体参与：每个国家必须将纵向和横向协作和协调放在优先地位。应建立正式机构，承认制度化合作机制的必要性(如理事会、委员会、工作组、政府间小组等)。体制安排应促进灵活和包容做法，不对正式或非正式团体、政府或非政府方面以及国家或地方等厚此薄彼。

41. 此外，在可持续发展目标 11 下拟议的国家城市政策条件将有助于确定关键优先事项，如下：

(a) 对人口动态作出反应；

(b) 确保地域平衡发展；

(c) 为发展基础设施和服务做准备；

(d) 提高城市土地利用效率；

(e) 加强对气候变化的应对能力；

(f) 保护公共空间；

(g) 建立有效的城市治理系统；

- (h) 促进有效的城市财政制度；
- (i) 支持城市行为体之间的伙伴关系与合作；
- (j) 保障过程和结果的包容性和参与性。

C. 国家城市政策指标

42. 本专家小组加强了可持续发展目标具体目标 11.a 的指标建议(通过加强国家和区域发展规划,支持在城市、近郊和农村地区之间建立积极的经济、社会和环境联系)。拟议指标突出强调国家城市政策进程作为实施《新城市议程》手段的重要意义。此外,把国家城市政策作为一项指标,可以加强城市在可持续发展中的作用,并为实现《2030年议程》各项目标做出重大贡献。

43. 本专家小组还提出了以下具体目标:(a) 到2020年,三分之二的成员国将启动进程制定国家城市政策,或将审查其现有的国家城市政策框架;(b) 到2025年,一半成员国将制定并开始实施国家城市政策;(c) 到2030年,三分之一的成员国将监测和评估其国家城市政策。

D. 关于《新城市议程》预稿的主要建议

44. 方框2中的建议突出强调了在确定可在国家城市政策内审议的各种政策选择的优先次序时可考虑的重大因素。专家组提出的这些建议(也纳入了本报告的结论)整合了制订和执行一项成功的国家城市政策的前提条件,并说明这一进程如何促进执行《新城市议程》和更广泛的2030年后可持续发展议程。

方框 2

关于《新城市议程》预稿的主要建议

1. 国际协定:国家城市政策已被证明对执行人居议程非常重要,应作为执行《新城市议程》的一项重要文书进一步纳入主流。国家城市政策的规范依据还应反映现有国际协定,其中包括:

- a. 《世界人权宣言》
- b. 《巴黎协定》
- c. 《仙台框架》
- d. 《2030年议程》和全球目标

2. 体制形式:国家城市政策的体制形式必须建立参与渠道,并考虑到需要影响高层变革,包括:法律改革,分配财政资源、生成关于总体城市系统(包括正式和非正式的)的信息以及超出政治周期的长期综合城市规划和设计。法律框架的质量意味着进行决策者要求的监管改革的能力。有效的立法必须目的明

确，采用协调一致和深思熟虑的规则和强制执行机制及明确的规则和义务。最后，还必须可以对立法结果进行系统监测和评价。实施国家城市政策循证进程要求投资于公务员制度、研究、大学课程和教育机会。

3. 领导：需要政府内部和/或其他利益攸关方的正式和非正式政治领导，确保国家城市政策进程的合法性和执行效力。

4. 包容性和公平：国家城市政策必须具有包容性，有利于利益攸关方有效参与这一进程，确保聆听所有人的声音。成果和影响必须促进平等，帮助最弱势群体、有风险者和城市贫民。

5. 可持续性和韧性：国家城市政策必须涉及社会、经济和生态动态以及它们之间在地域方面的相互作用。

6. 优先问题：国家城市政策应以人为本，需要补充而不是重复在基础设施、水、能源、卫生、教育、住房或社会和经济融入政策等领域的强有力的部门战略。理想的情况是，国家城市政策涉及各个部门的地域、财政和体制关系。国家城市政策应保障后世后代的利益和权利，并考虑到政策选择对自然生态系统的影响。国家城市政策为调解各地区的长期和短期优先事项提供信息平台或进程，从而能够就困难的决定与公众进行讨论和沟通。

7. 协调：国家城市政策应当强调并促进所有城市规模和系统的不同行为体、部门和职能之间的制度化和非正式的协调和协作。协调应考虑到国家地域关切问题，包括城乡一体化以及大都市、区域和超国家城市化动态和各种问题。

8. 能力：国家城市政策进程要发挥效力，就需要筹备、主办机构、预算、培训以及各国政府和其他利益攸关方内部和之间的国内和跨国同行学习机会。有效的内部监测和评价应纳入这一进程。

9. 沟通：国家城市政策进程应采用全面和透明的多媒体宣传战略，旨在向所有公务员、居民、媒体和国家边界内外的其他利益攸关方提供信息。国家城市政策传播战略也应该用于促进对城市发展综合性的广泛认识。

10. 数据：国家城市政策应立足于最新的全面定性和定量数据。制定国家城市政策进程可用于改进数据收集系统，并开发其他新数据，以改进数据分列(例如，性别和年龄)、涵盖范围(部门和地域)和互操作性。必须特别注意列举和突出城市非正规性的所有方面。为国家城市政策收集的数据需要与全球和地方数据系统相联，而且数据应该开放存取。

45. 第三节审议了确定备选政策优先次序进程和确定国家城市政策备选政策问题，下一节将在第三节的基础上，审议国家城市政策进程中的主要行为体并为国家城市政策营造有利环境。

四. 促进行动的关键行为体——有利的机构

46. 本节将突出国家城市政策进程中的主要行为体。本节还将审议诸如建设能力和提高认识等必要进程，这些进程对营造有利于制定国家城市政策的环境具有重要意义，此外，这些进程将有助于实现《新城市议程》。

A. 战略方面

47. 国家城市政策是一个不断演变的长期进程，旨在构建更广泛的全系统综合性框架，为制定和改善国家城市部门和议程并将其制度化创造有利环境。

48. 国家城市政策的制定必须考虑到做法多种多样，因为不同区域内各国有自己的特点，甚至也有差异。在这方面，对国家城市政策的反应会不同，各国政府应考虑响应人民需要的需求驱动办法。在这个意义上，关键行为体也各不相同，代表了其所属群体的利益。

49. 国家城市政策的关键利益攸关方多种多样，可通过不断演变的进程发挥不同作用，目的是：(a) 设计和制定政策；(b) 促进文化和社会变革；(c) 建立思想和想法框架；(d) 在城市的不同权利层面内赢得新的权利；(e) 自主和认可；(f) 执行；(g) 建设能力；(h) 监测和评价。

50. 这一进程本身可通过小规模逐步进展(变革)推动行动体采取行动，或通过各国政府的政治意愿自上而下、或通过获得授权的地方政府自下而上采取最终干预措施/行动加快和/或扩大这一进程，在大多数国家中，由地方政府领导管理城市化挑战。人民/社会驱动的有组织运动能够促进有效的政治和社会变革，如承认权利以及制定新政策、方案或参与渠道等。

51. 这一进程的关键是需要建立促进对话和合作的适当、多层次和多利益攸关方体制框架，以确保各级政府和利益攸关方参与创立自主并参与各阶段国家城市政策。各国政府应认可国家以下各级政府是制定和实施国家城市政策的关键合作伙伴，应赋予其权能，确保其有足够的资源和能力。这种进程肯定与若干有利益冲突的行为体拿出政治意愿、想法和行动相一致。其效力、范围和影响在很大程度上将取决于这些利益的社会解决方式，以及这些行为体种下创新和变革的种子并使之制度化、扩大认识和改变文化/思维模式的能力。

52. 文化方面对可持续发展必不可少，将成为进程的背景，决定其效力和可持续性。文化和社会变革可从内部和外部启动，作为受各种倡导者(其支持者在各国有很大不同)驱动的补充力量。

53. 接受国家城市政策受多种安排驱动且可以呈现各种形式这一事实至关重要，以确保在全球不同国家予以采用。这意味着，构成国家城市政策进程推动力的倡导者、思想家和行为者将来自不同团体，可以在任何一个时间点上采取行动，目的是制定和/或改进纳入国家城市政策的框架。

54. 由于城市和城市环境日益成为人类、社会和经济发展的焦点，同时对自然生态系统造成了压力，因此，地方当局必须率先促进共同了解城市对内地的生态足迹，并逐步使更多行为体加入确定国家城市政策优先事项和相关执行手段的进程。

55. 必须铭记这些利益攸关方多种多样，因此需要促进自主和涵盖范围，同时考虑到贡献能力以及必须倾听所有声音的要求。

56. 随着关键思维演变为国家城市政策的实际战略需要，这套系统将随着关键利益攸关方及其(和其他方面的)各自作用日益明确而逐步成形。

57. 实现制定和实施国家城市政策的前提是建立系统，应对各利益攸关方之间的利益冲突，促进对话进程和建立共识，并动员共同认识到关于管理城市化的必要性和紧迫性，以便充分利用其积极影响。

B. 行为体、各方面和各级行动

58. 泛泛而言，人们可以在制定、执行、监测和评价国家城市政策进程中确定关键行为体、可能发挥的作用以及联系和参与层面。尽管可能过于简化并考虑到全球化进程中产生的层间联系，主要利益攸关方可分为两组：

(a) 主要内部利益攸关方：

(一) 社区：整个广大社会(舆论/媒体)；国家、区域或城市各级的更广泛/大规模的社会运动和民间社会组织(例如无家可归者运动、公共交通活动家、非政府组织、妇女组织等)；社区领袖。在制定国家城市政策进程中，必须确保代表不同利益和群体的民间社会团体的参与，以使构建进程具有集体性质，并采取基于需求的办法。国家城市政策必须满足社会、性别、儿童、老年人、族裔群体等不同利益；

(二) 各国政府：国家、区域、州/省、大都市区、市(不同部/部门政策)。即使如上文所述，地方当局是界定和实施国家城市政策的主要合作伙伴，但所有阶段需要做的工作超越了地方当局的行政界限。在这方面，在执行期间，必须促进国家和地域实体之间以及各地域实体之间的联合工作，为此采取了行动，如改善地域组织、确定和安排区域战略项目、加强市政联合和合作形式及促进各地域实体之间的知识转让等；

(三) 学术界：大学、研究中心、智囊团、研究和培训机构。学术部门不仅必须参与设计而且也可能参与监测和评价国家城市政策。大学、研究中心和智囊团往往可帮助收集证据、事实和数据，为确定国家城市政策提供参考，并促进评估其对地域和社会不同层面的影响。大学志愿方案可在创新项目和可持续干预措施方面做出巨大贡献；

(四) 立法人员和司法机构：这些行为体在实施国家城市政策中可发挥重要作用，因为他们将通过颁布政策规定的法律和规章，并推动必要的法律变革以

实现政策目标。此外，他们代表了国家的政治力量，可作为主要驱动因素和使能因素推动行政和立法机构进行变革，这将最终支持并加强有关法律框架，从而促进了解国家城市政策确定的准则、战略和目标，以便在不同团体中建立促进决策和巩固法律体系的基础；

(五) 供资机构和私营部门：这些行为体能够捐助执行政策所需的资源。然而，公共部门必须指导和阐明其参与国家城市政策情况，以确保实现制定政策时既定目标。私营部门的社会责任提供了一个以保护公益物和公共利益为指导改进城市或大都市能力的重要机会。企业的社会和环境责任至关重要。

(b) 外部利益攸关方包括：

(一) 国际组织、发展机构、联合国系统。这些利益攸关方都对制定和执行需要全球动员和国际资金流的全球议程至关重要；

(二) 国际趋势/可成为榜样的其他国家；

(三) 拥有国际/全球影响力的国际、当地和区域政府组织、大学和智库；

(四) 国际民间社会：国际/全球规模的非政府组织和社会运动；

(五) 国际和区域政治选民；

(六) 国际银行系统和金融市场：它们有助于调动大量资本投资并推动城市和房地产发展，这正是实施国家城市政策所需要的。

59. 有效、可持续的社会转型主要是政治问题。尽管存在隔离和不平等现象，但要制订重在提高城市总体福祉及促进融合和平等权利的国家城市政策，各级的所有行为体就必须根据各自的地域和发展情况，长期加强和恢复政治意愿。行动取决于执行能力，而不同行为者/利益攸关方的执行能力很可能参差不齐，在整个政策演变过程中，同样需要制订和调整国家城市政策，反映文化/思想状态。

60. 重大转变可能源于高级别政治环境，由国家政府推动，或由地方政府和社会动员自下而上推动(例如民众提出制定新法律，或甚至选举倡导城市议程的政党/人士)，或两股力量相结合。国际行为者可能影响政治行动方针，并提供技术援助和资金，加强地方能力。但从根本上说，如果内部利益攸关方缺乏自主权且不提供支持，国家城市政策就无法持续和(或)发挥成效。

61. 外部事件、政治动员和自上而下/自下而上的举措可在特定时间点触发、加快和扩大国家城市政策进程。不过，渐进式发展对于国家城市政策的长期完善和制度化以及加强关键利益攸关方(继续实施政策的支柱)至关重要。

62. 内部行为体需要参加国家城市政策进程，切实(a) 设计政策，通过(b) 增强地方政府权能适当执行，并设计方案，为其提供(c) 充足的资金并建立适当的结构，通过强有力的(d) 立法框架提供支持，使其得到(e) 司法机构充分认同，并获得公

众舆论、有组织的民间社会和社区领袖的支持，为此利用(f) 学术界提供的现有知识和新知识，在(g) 媒体的协助下，向公众传播研究结果，并利用民众/社区、私营部门和公共部门可能提供的所有可用资源。

63. 为了发挥这些作用，必须具备相应能力或在整个过程中培养这些能力，提高和加强不同支持者及利益攸关方的能力，使他们共同承担责任，确保国家城市政策的连贯性。随着所有利益攸关方以完全不同的方式思考、宣传、设计和行动，演变将会发生，但最终整个社会必须掌握这一进程的自主权，促进事实上的政治变革。

64. 为了确保提高人们对《新城市议程》原则的认识和在社会上推行这些原则的进程最终落实为国家城市政策，需要将这些原则逐步转化为政治和机构决定，由各级政府机构(国家、省、国家间、市级和地方)和民主机构(民主国家的司法、立法和行政机关)发布并就其采取行政行为。否则，这些原则仍然只是空谈。这将危及城市化的可持续管理，并使大量社会部门遭到排斥且缺乏正规性；浮夸的原则无法为参与城市化的所有行为体(内外部利益攸关方)建立新的“游戏规则”。

65. 国家执行公共政策的能力基于技术官僚能力和政治能力的复杂结合(其中每种能力都是必要但不充分的条件)；这一能力不尽相同，各部门和领域之间可能都存在差异。建立综合能力是个长期过程，但短期的应急措施可能将其毁于一旦。国家能力与政府所在地人们的世界观或意识形态以及政府改变现状的适当性和权力积累密切相关；适当性和权力恰恰在于解释多数人需求和代表社会的文化进程的能力。

C. 如何营造有利的环境、搭建行动舞台以及了解国家城市政策的原则和阶段？

66. 有利于制订国家城市政策的环境包含多个要素，例如适当分配作用和任务、建立参与渠道、需要加强沟通和透明度以及认真倾听和采纳各方意见等。

67. 制订国家城市政策的可持续和适当的进程应基于下列用于指导关键利益攸关方和机构的原则：

- (a) 适当性；
- (b) 道德责任/共同承担责任；
- (c) 各级政府和公共行政部门之间以及与各个非国家行为体(民间社会组织、私营部门和学术界等)的协作/合作/伙伴关系办法；
- (d) 透明度/共享信息；
- (e) 建立和加强地方政府和公共机构的体制发展能力；
- (f) 在各级政府间公正和高效地分配工作和资源，支持可持续城市政策；

(g) 在不同层面和程度上进行互补的接触/参与，确保连带效应，倾听哪怕是最脆弱和最遥远的声音(下至社区一级)；

(h) 随着新挑战的出现，可以不时审查该进程。

68. 行动阶段甚至先于国家城市政策的政治基础，因为如前文所述，该进程将由行为体的潜在安排和行动引发，并在各个阶段不断演变，与认识、良知和政治意愿的发展相互关联。机会来临时，它们将启动新的阶段，为行为体建立符合进程以下各阶段的新安排。这些阶段可包括政策文件、新的法律框架、经改进的分权进程、新的执行机构或治理结构、多年期计划和(或)本土化的部门政策，以便加强实地协调。没有理想的顺序，但总体环境将创造机会，如新的政府、社会动员、宪法修订、投资一揽子计划/财政空间、宏观经济环境等。在每种情况下，都会有一些特定的利益攸关方成为主要驱动因素，负责促进更广泛的参与和传播，推动批准新的法律。

69. 国家城市政策进程将导致建立参与制度和参与渠道；这可加强关键利益攸关方的作用，但也可能阻碍新的行为体出现。因此，不妨保持一定的灵活性，纳入新的变革推动者，这只有在灵活的环境中才可能实现。换言之，尽管强有力的机构将为国家城市政策的可持续性奠定基础，但创新和革新可能源于新的思维方式，最终将来自新的利益攸关方(从社区到国家一级的利益攸关方)。下节将讨论国家城市政策的设计、执行和监测，这是政策进程的重要内容，纳入现有利益攸关方和新的行为体至关重要。

五. 政策设计、执行和监测

70. 国家城市政策的高质量设计及其法律、体制和财政框架是确保可执行性的关键所在。必须认识到国家城市政策是个持续的过程，以便理解必须统筹考虑政策制订的所有要素。本节将讨论关键行动，重点放在侧重过程的活动和对国家城市政策的建议，而非政策内容本身。

71. 本节考虑了政策的设计、执行和监测，首先探讨如何实施能有效推动实现政策既定目的和目标的国家城市政策。其次，本节将重点介绍如何制订和实施适当、综合、可行且能被有效监测的国家城市政策。最后，本节提出建议，旨在推动政策进程及建立机制，帮助确保长期连贯性，同时允许必要的调整。

A. 政策设计

了解背景情况

72. 设计和实施国家城市政策时，应认识到制订政策的背景情况。国家城市政策进程所处的情况十分多样，这意味着政策设计和实施战略应由背景情况(文化、历史、政治、环境、社会、经济等)驱动。设计政策时，为了充分认识和了解必要的背景情况，不妨考虑以下几点：

加强对国家城市政策的支持，并考虑政策的愿景/目的：在设计政策前，应提出关于政策的愿景/目的和目标(包括附加值、内容和范围及时限)的提案。在制定政策目的或愿景和目标时，应考虑国家的国情和当地情况，并与各个利益攸关方协调。在设计国家城市政策前评估其可行性可有助于根据明确的政策愿景/目的和目标，就政策的必要性达成共识。

73. 调查现有的法律和体制框架：调查与实体规划和经济规划有关的现行法律、法规和机构，以便对城市法律框架和体制框架进行快速的初步审查。通过这一审查，最终将能确定法律和机构各部分有待改进的领域，并确定和审查法律和机构这些部分的行政界线。

74. 了解政治经济和体制环境：所有相关部委、地方政府和利益攸关方都应参与设计国家城市政策，确保纳入大量相关政策并确立普遍的自主意识。为清楚地了解各方利益和政策所处的体制环境，建议对政策进程开展政治经济和治理评估，包括调查和分析机构及权力关系。这一分析可包含行政程序、决策进程、资源分配和体制环境。分析的最终目标是了解各个城市主题领域的现有文书、能力需求、权力关系和决策点。

75. 增强利益攸关方权能：国家城市政策的目标应包含增强地方政府和其他利益攸关方的权能，让它们在特定国家环境中充分参与城市愿景和协调框架的制定。应让地方政府和其他关键利益攸关方从一开始就参与国家城市政策进程，以免利益攸关方仅担任执行伙伴。此外，为确保过程的参与性和包容性，建议调查和分析利益攸关方，找出较为弱势的利益攸关方，可能需要同它们进一步互动，使之充分参与国家城市政策进程。

设计切实可行的政策

76. 良好的政策设计是可执行性的关键所在。必须在整个设计过程中考虑国家城市政策的执行工作；若考虑不周就可能造成漏洞，削弱政策的整体效力。为了成功设计出切实、可执行的政策，应考虑下列四点：

(a) 地方政府和其他利益攸关方对政策的自主权：地方政府和其他利益攸关方的自主权和支持对成功实施国家城市政策必不可少。建立参与机制，促进国家政府、国家以下各级政府、国家行为体和非国家行为体就国家城市政策开展政策对话，这对确保所有行为体的有效参与非常重要；

(b) 能力评估和能力建设：在设计政策时，需要考虑执行伙伴的能力，特别是国家以下各级政府的能力。在执行政策前，必须评估人力、机构、财政和技术方面的能力，并加强各级政府和所有执行伙伴的政策制订、执行、监测和评价能力。还可以考虑对私营部门进行能力建设；

(c) 审查和(或)调整现行的国家法律框架、体制和财政框架以及所有部门的政策/准则，确保整合及落实国家城市政策。国家(在一些联邦制中则为州/省)立法

可规定国家以下各级政府的责任、权力和最重要的收入来源。因此，必须关注国家以下各级政府的适当立法框架、分权政策和各级政府获得的财政资源份额，建立国家政府与国家以下各级政府间的互动协作框架。此外，还须考虑与其他部门战略、框架、政策等的整合与融合。为了使国家城市政策获得充分的支持，必须避免与其他部门发生冲突；

(d) 监测和评价：在拟订政策时，应纳入定期修订国家城市政策的机制。监测和评价进程应保持透明，不仅要纳入国家和国家以下各级政府，还应让非政府组织、公民和工商部门等所有相关的非国家行为体参与该进程。

B. 执行手段

促进系统变革

77. 设计和实施国家城市政策时应考虑到，政策的价值体现在过程和产出这两个方面。因此，在整个政策设计过程中，可以建立参与和能力发展等机制，促进更加可持续的长期变革，而非进行孤立的政策干预。

实施国家城市政策：政策迭代设计和持续政策审查

78. 建议持续审查政策，定期跟踪国家城市政策的执行进展，促进政策迭代设计。因此，复杂政策的实施工作可以分为几个阶段。前瞻性政策将确定长期目标，通过中期监测吸取的经验教训则可用于反思政策迄今为止的长处和劣势，并进行相应的调整。

可选筹资方案

79. 在考虑国家城市政策的筹资可能性时，可以审议替代筹资方案。不过，有效的政策需要国家政府的明确自主权，这可通过财政承诺体现。尽管如此，有人提出可采用替代来源，补充国家政府作出的财政承诺。

80. 为了鼓励其他各级政府掌握国家城市政策的自主权，一个可行的办法是让各级政府分担责任和收益。在考虑该办法以前，为了让国家以下各级政府具备支持政策的财政能力，必须考虑需要在多大程度上下放财政能力，才能推动国家以下各级政府为政策提供财政支持。

81. 为了促进国家以下各级政府参与政策制订，可以考虑建立创新筹资机制(如土地价值捕获和分享)、提供补贴、扩大地方税基和加强征税工作，提高城市融资能力。

82. 可以通过获得及增加私人投资和筹资，成功为国家城市政策共同供资。有机会通过多种资金来源资助城市政策，包括加强公私伙伴关系和获得私人资本。

83. 在制订国家城市政策的备选供资方案时，如果资源有限，可以先制定一些原则以及协调和协商措施，提高人们对政策的认识。在这种情况下，政策干预措施

应集中于有针对性的项目，这些项目会产生短期成果，获得资金支持，为开展中长期见效的项目提供机会。这样就能获得资金，在短期内实施国家城市政策，同时继续开展长期规划。

C. 监测工具

84. 监测国家城市政策时，肯定会依据用于衡量成功构想和实施的指标的初步定义。指标随着反映国家具体情况的优先事项而变化。例如，国家城市政策的指标可包含下列条件：

- (a) 对人口动态做出反应；
- (b) 确保地域平衡发展；
- (c) 为发展基础设施和服务做准备；
- (d) 提高城市土地利用效率；
- (e) 加强对气候变化的应对能力；
- (f) 保护公共空间；
- (g) 建立有效的城市治理系统；
- (h) 促进有效的城市财政制度；
- (i) 支持城市行为体之间的伙伴关系与合作；
- (j) 保障过程和结果的包容性和参与性。

85. 各国用于衡量国家城市政策成功与否的标准难免存在差异。但有人提出，成功的政策至少会推动实现国家设定的短期、中期和长期城市目标(处理城市化问题和利用城市化收益的目标)。此外，为了确保政策措施的可持续性，将国家城市政策的愿景纳入部门方案和政策的主流工作，以及在国家以下各级发展计划中详细阐述该愿景也可被视为成功的象征。在考虑政策监测时，可参考多条中肯的建议：

(a) 整合进程和成果评价：国家城市政策往往会推动多项政策相关进程，有助于衡量过程和政策具体成果。这样做有助于制定将政策优先事项纳入主流工作的方案。成果评价能够审议政策在多大程度上实现了既定目标，对过程的评价还有助于洞悉该过程中的哪些要素导致了成功或失败；

(b) 为国家城市政策提供可靠的数据和信息：国家城市政策的制订和实施必须基于与政策有关的研究以及与城市/地区相关的数据。缺乏可靠的基线数据或可靠的临时数据会使监测、评价、设计和实施国家城市政策的过程更加复杂，甚至会妨碍该过程。缺乏可靠的城市/地区数据(如地籍地图)阻碍了许多国家制订有关的城市政策，因此有必要支持国家统计局、政府和民间社会组织开展合作，制作

和使用本地化数据。可通过人员和活动自我查点等方法，收集本地化的城市/地区数据，包括非正规住区和贫民区数据。强烈建议建立全球独立小组等全球机制，促进与政策有关的研究，制作关于城市问题的可靠数据，支持制订国家城市政策乃至执行新的城市议程；

(c) 参与性监测/利益攸关方：为了促进开放和参与性的政策监测程序，建议使用参与性的监测和评价技术，确保该进程向所有利益攸关方开放；

(d) 将国家城市政策监测与全球监测工作挂钩：有机会将成果监测与可持续发展目标的报告制度紧密挂钩。如下节所述，国家城市政策的许多方面显然与可持续发展目标的具体目标和指标(包括其条件)相关。

D. 与《2030年议程》的联系

86. 如上文强调的，国家城市政策是政府规划和引导城市化诸多方面的有力工具，政府由此能为实现可持续发展目标作出切实的贡献。因此，该政策能够影响可持续发展目标的许多目标领域。作为一项总体进程，国家城市政策将能巩固和影响可持续发展的诸多方面，例如对空气污染的控制和监管。下表列出了与国家城市政策成果直接相关以及政策成果可用于制定指标的可持续发展目标和具体目标示例。

与国家城市政策相关的可持续发展目标和具体目标示例

目标	具体目标
目标 1: 消除贫穷	具体目标 1.4 和 1.5: 土地保有权保障和抵御灾害能力
目标 2: 粮食安全、营养和农业	具体目标 2.3 和 2.a: 土地保有权保障和城乡联系
目标 3: 健康	具体目标 3.9 污染, 3.6 公路死伤, 3.8 实现全民健康保障, 3.9 危险化学品以及空气、水和土壤污染
目标 5: 性别平等	具体目标 5.2: 安全, 5.a 土地的所有权和控制权
目标 6: 水	具体目标 6.1 和 6.2: 获得饮用水和享有卫生
目标 7: 能源	具体目标 7.1、7.2 和 7.3: 获得可再生能源和提高能效
目标 8: 经济增长和就业	具体目标 8.3、8.5 和 8.6: 创造就业、体面工作和减少青年失业
目标 9: 基础设施与工业化	具体目标 9.1、9.4 和 9.a: 获取、升级和资助基础设施
目标 10: 减少不平等	具体目标 10.4 歧视性法律

目标	具体目标
目标 11: 包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市和人类住区	具体目标 11.1-11.7 和 11.a-11c
目标 12: 可持续消费和生产	具体目标 12.5: 废物管理
目标 13: 气候变化	具体目标 13.1: 抵御和适应灾害的能力; 13.b 与气候变化有关的有效规划和管理能力
目标 14: 海洋	14.1 海洋污染, 14.5 保护沿海区域
目标 15: 陆地生态系统	具体目标 15.9 到 2020 年, 把生态系统和生物多样性价值观纳入国家和地方规划、发展进程
目标 16: 和平的社会和包容的机构	具体目标 16.7 和 16.a: 政府立足基层和体制能力建设, 17.b 非歧视性法律和政策, 促进可持续发展
目标 17: 执行手段和可持续发展伙伴关系	具体目标 17.14 可持续发展政策的一致性; 17.17 借鉴伙伴关系的经验和筹资战略, 建立有效的公共、公私和民间社会伙伴关系

87. 联合国气候变化问题会议(第二十一次缔约方会议)上签订的《巴黎协定》强调, 必须应对气候变化并尽力实现可持续且具有韧性的未来。可持续发展目标和第二十一次缔约方会议都对城市地区提出了重要任务, 应继续认识到国家城市政策作为政府工具和城市积极发展指标的重要性。

88. 本节着重阐述了设计、执行和监测国家城市政策方面的重要问题。下节将重点介绍新城市议程专家小组的主要建议。

六. 结论

89. 专家小组建议, 每个国家都应着手制订国家城市政策。这些政策将采取多种体制形式, 但在利用政策进程让城市化为所有人造福时, 将需要考虑以下十条建议:

(a) **国际协定:** 国家城市政策已被证明对执行《人居议程》非常重要, 应作为执行《新城市议程》的一项重要文书进一步纳入主流。国家城市政策的规范依据还应反映现有国际协定, 其中包括:

- (a) 《世界人权宣言》;
- (b) 《巴黎协定》;
- (c) 《仙台框架》;
- (d) 《2030 年可持续发展议程》;

(b) **体制形式**: 国家城市政策不一定只是政府进程, 但国家城市政策的体制形式必须建立参与渠道, 并考虑到需要影响高层变革, 包括: 法律改革, 分配财政资源、生成关于总体城市系统(包括正式和非正式的)的信息以及超出政治周期的长期综合城市规划和设计。法律框架的质量意味着进行决策者要求的监管改革的能力。有效的立法必须目的明确, 采用协调一致和深思熟虑的规则和强制执行机制及明确的规则和义务。最后, 还必须可以对立法结果进行系统监测和评价。实施国家城市政策循证进程要求投资于公务员制度、研究、大学课程和教育机会;

(c) **领导**: 需要政府内部和/或其他利益攸关方的正式和非正式政治领导, 确保国家城市政策进程的合法性和执行效力;

(d) **包容性和公平**: 国家城市政策必须具有包容性, 并促使利益攸关方有效参与这一进程, 确保听取所有人的声音。成果和影响必须促进平等, 帮助最弱勢者、最有风险者和城市贫民;

(e) **可持续性和韧性**: 国家城市政策必须涉及社会、经济和生态动态以及它们之间在地域方面的相互作用;

(f) **优先问题**: 国家城市政策应以人为本, 需要补充而不是重复在基础设施、水、能源、卫生、教育、住房或社会和经济融入政策等领域的强有力的部门战略。理想的情况是, 国家城市政策涉及各个部门的地域、财政和体制关系。国家城市政策应保障后世后代的利益和权利, 并考虑到政策选择对自然生态系统的影响。国家城市政策为调解各地区的长期和短期优先事项提供信息平台或进程, 从而能够就困难的决定与公众进行讨论和沟通;

(g) **协调**: 国家城市政策应当强调并促进所有城市规模和系统的不同行为体、部门和职能之间的制度化和非正式的协调和协作。协调应考虑到国家地域关切问题, 包括城乡一体化以及大都市、区域和超国家城市化动态和各种问题;

(h) **能力**: 国家城市政策进程要发挥效力, 就需要筹备、主办机构、预算、培训以及各国政府和其他利益攸关方内部和之间的国内和跨国同行学习机会。有效的内部监测和评价应纳入这一进程;

(i) **沟通**: 国家城市政策进程应采用全面和透明的多媒体宣传战略, 旨在向所有公务员、居民、媒体和国家边界外的其他利益攸关方提供信息。国家城市政策传播战略也应该用来促进对城市发展综合性的广泛认识;

(j) **数据**: 国家城市政策应立足于最新的全面定性和定量数据。制定国家城市政策进程可用于改进数据收集系统, 并开发其他新数据, 以改进数据分列(例如, 性别和年龄)、涵盖范围(部门和地域)和互操作性。必须特别注意列举和突出城市非正规性的所有方面。为国家城市政策收集的数据需要与全球和地方数据系统相联, 而且数据应该开放存取。

附件

对会员国和利益攸关方就第三政策小组政策框架所提评论意见的答复

[原件：英文/西班牙语]

1. 第三政策小组的专家和双组长谨对就第3政策小组政策框架文件提交评论意见的会员国和利益攸关方表示感谢。评论意见极具洞察力，非常宝贵，而且无疑为政策文件增加了许多价值。为了努力在政策文件中整合和纳入评论意见，第三政策小组成员审查和答复了这些意见。答复载于下表。

哥伦比亚

评论意见

对评论意见的答复

一般性意见

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • 哥伦比亚政府感谢协助编写政策文件的政策小组和专家，并了解这份文件仍在编制之中 • 鉴于本文件所述主题和分主题在其他政策文件中亦有体现，建议各政策小组之间进行对话和协调 • 我们建议所有政策文件的最后文本严格采用相同格式，以便统一查阅和分析所载资料 • 我们建议在每份政策文件结尾简要说明结构要素(组成部分)，并将其作为《新城市议程》预稿的组成部分 | <ul style="list-style-type: none"> • 感谢提出意见。虽然关于各政策小组之间进行协调的关切意见涉及人居三进程，因而可能超出了我们的工作范围，但我们会将此建议转交人居三秘书处和(或)其他政策小组 • 感谢你建议重点指出结构要素并将其作为预稿组成部分，请参见结论意见和主要建议章节，我们在该节中努力采取了这样的做法 |
|--|--|

关于政策文件内容的具体评论：

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • 本文件结构得当，全文在专题和概念上区分了国家城市政策的含义以及将要处理的问题 • 对议题文件的结构要素的审查和评论有助于说明政策文件工作范围 • 文件假定城市人口增长和城市发展是既定事实，没有质疑是否应进一步推动这一进程。有些国家可能决定限制城市人口增长，转而推动农 | <ul style="list-style-type: none"> • 人居三秘书处责成本政策小组审查城市化进程，我们期待和倡导城市发展，同时承认发展动态不同，例如城市萎缩 • 本文件确实没有质疑城市化的全球趋势，但我们强调应考虑城市化给人民提供了极佳发展机遇(经济、环境和社会机遇)。此外，我 |
|---|--|

村人口增长。此外，根据《2030年议程》和可持续发展目标，国家绿色增长战略有必要将城乡联系视为制定国家城市政策的核心要素

们还将努力在文件中强调存在城乡一体化。我们承认必须在文件最后草案中改进和强调这一概念。请见第 34 和 52 段及主要建议 7，其中重点指出需要开展农村地区参与的协调和协作。此外，请参见第 43 段，其中重点指出国家城市政策必须处理适应和韧性方面的挑战，并承认农村地区的作用

确定挑战：

- 文件提出的挑战非常及时，并附有必要说明，使其易于理解。此外，在以平衡方式提出这些具体挑战的同时，尊重和预见各国国情
- 哥伦比亚城市的政治制度被当作国家城市政策的范例
- 强调领土治理及与国家秩序的互动本身不是一项挑战，而是各国必须根据具体情况和需求制定的一种关系，这是一项重要贡献。在此意义上，挑战本质上是在制定国家城市政策的过程中平衡自下而上和自上而下的方法
- 文件建议将环境、经济和社会可持续发展所需平衡视为一项挑战以及国家城市政策的相关内容。虽然每个国家和区域有各自目标和具体情况，但超越物理空间意义的城市规划要求在这些方面实现平衡，并且需要在灵活性和可预测性方面把握方向。
- 在这方面，D.1 节确定了与制定国家城市政策相关的若干 2030 年议程目标和具体目标，这是非常积极的做法。明确强调指出清单确定的各种相互关系的运作方式可加强本文件力度，有助于提供关于 2030 年议程综合性的具体例子
- 我们完全同意这一意见，并已努力在政策文件中更稳固地建立这种联系。请参见第 42、43、50 和 90 段
- 请参见关于 2030 年议程的章节第 97 段以及结论意见和主要建议，其目的是阐明国家城市政策进程如何为实施《新城市议程》做出贡献

- 我们欢迎在 D.2 节提供了一份可考虑的指标清单。我们建议，关于领土组织的指标以及涉及环境、基础设施和服务、连通性和生活质量的指标均应考虑到城乡地区与城乡一体化之间联系这个问题。国家城市政策在上述所有领域的成功取决于适当考虑城乡联系
- 我们已努力阐述这些要点。请参见第 5 段中的清单，其中强调生活质量是国家城市政策的最终目标，请参见关于国家城市政策关键优先事项的章节第 52 段，其中包括城乡联系、基础设施和连通性，并请参见第 53 段所列关键定性因素清单

确定优先事项：

- 在确定挑战方面，本文件作出了非常重要的工作，即确定国家城市政策应考虑的首选事项
- 本文件旨在提供确定每个政策优先事项的标准的章节被认为非常有价值和有益，可用于指导制定国家政策，同时顾及国家和区域目标和具体情况
- 建议在确定各个政策优先事项的标准中列入在经济、社会和环境方面实现平衡的要求。这符合相关看法，即本政策文件可以改变城市政策，以及这些政策能够促进实施 2030 年议程
- B.1 节所列变革清单也特别有用，可用作国家城市政策的愿景目标。除上述内容外，转型必须包括采取考虑城到乡关系的办法。加强管辖区域之间的协作不应仅包括大都市区，还应包括行政部门，特别是与相应城市关系密切的乡村行政当局。改善城市居民生活质量直接取决于可持续的城乡联系
- 我们完全同意这些建议，以及在考虑政策优先事项时平衡经济、社会和环境方面的重要性。应从这三个方面审议每项政策。请参见第三节，其中进一步讨论了国家城市政策中政策选择的优先排序进程
- 我们已努力更多地强调城乡一体化
- 本政策文件所载优先事项清单(除 b.2)具有时限性和实质性，有助于制定人居议程
- 我们已努力加强国家、都市、中小城镇、城市和农村之间的协作概念。请参见第 23、52、63、85 段及重要建议 7，其中进一步讨论了通过国家城市政策加强协作

评论意见

对评论意见的答复

- 人居三会议的一个国家优先事项涉及优先事项 3、4 和 5。在这方面，我们认为必须承认和加强城乡关系、并将农村地区和城乡一体化视为处理国家城市化和聚集动态的关键要素
- 此外，我们认为关于连通性的优先事项 1 亦须考虑到城乡关系。城市之间需要连通，同时需要与提供环境服务和农业商品的农村地区连通
- 同样在优先事项方面，我们认为应当强调指出，城市行动的环境可持续性包括城市行动对农村地区环境因素受到影响的责任，因为城市可持续性亦取决于农村。最明显的例子是城市的饮用水生产和废水处理
- 目标(D 节)拟议清单最好单列，旨在衡量和促进各国启动国家城市政策进程，并继而根据各自优先事项和能力拟订和监测国家城市政策
- 我们已努力强化在国家、都市、中小城镇、城市和农村之间加强交通、通信、社会、经济流动的连通性概念。请参见第 6、34、35 和 52 段及主要建议 7
- 充分注意到关于国家城市政策的拟订和监测应该基于国家优先事项和能力的意见。请参见第 50 段，其中重点指出优先排序进程应基于现实能力等因素。请参见第五节第 91 和 92 段，其中提出了关于如何设计和执行能根据情况进行调整的国家城市政策的建议

执行

- 此处所载行动建议极有助于确定人居三议程，针对尚未开始整合国家城市政策或正在设计、执行和监测国家城市政策的国家提出了实质意见；提供了在此进程中应考虑的具体准则
- 尽管本政策文件明确确定了挑战、优先事项和执行情况，建议制定一份提案，说明如何将本文件内容与人居三多边议程所述其他问题进行整合，并充分考虑到这是有时限和注重行动的议程
- 感谢提出意见。关于同其他政策小组合作，进程结构由人居三秘书处确定，但请参见第三节，其中认为，虽然国家城市政策可有许多优先事项并涵盖所有政策小组的专题，但必须在国家一级对这些专题优先排序

厄瓜多尔

评论意见

对评论意见的答复

城市治理

- 有一项提到的挑战是，必须在更广泛背景下制定与交通运输有关的国家城市政策，而且应考虑大都市规模(定义为住区和人类活动，而不纯粹是政治和行政边界)的住房、土地使用和城市发展政策问题。然而，在关于优先事项和执行的章节中并未再次探讨这一议题，而就大型城市中心而言，土地使用规划和交通运输规划是需要大量协调和合作的领域。这两个领域是互补性政策的完美实例，即一个领域中的政策实效高度取决于在另一领域中采取的政策。在这方面，厄瓜多尔政府认为，应当强调必须促进负责交通运输规划的机构与负责土地使用规划的机构之间的协调，特别是在人口增长率高以及无序扩张的城市。此外，虽然关于国家城市政策的文件述及包容性城市问题，但谈及不平等和排斥问题时非常笼统。我们建议，应继续深入探讨这一主题，因为包容性城市的主要目标是确保包容所有人，特别是处于弱势境况的人
- 本文提到，最近日益受到关注的是不将城市作为行政单位治理，而是基于在领土上实施的经济功能进行治理，而且政府高层可发挥重要作用，促进复杂大都市区的区域一体化所需的辖区间合作。在这方面，厄瓜多尔政府建议在执行章节添加不同类型的区域一体化合作安排，如共同体。应该制定领土管理合作计划的原因之一是这些机制最适于在领土管理中利用潜力、提高管理效率和克服瓶颈，而这通常超出每个领土实体的边界范畴
- 请参见关于土地使用规划的第 32 和 33 段以及关于住房的第 39 段
- 已注意到交通运输部门必须顾及住房、土地使用和城市发展政策，而且这些专题领域之间的协作和联系概念是关键所在。请参见第 26 和 53 段及主要建议 6 和 7，其中进一步评论了国家城市政策中纵向和横向协调与协作的重要性
- 已承认包容会是国家城市政策的一项挑战。请参见第 29 段。本政策小组亦将包容性视为优先事项，请参见第 53 段
- 充分注意到强调各种区域一体化伙伴关系安排的重要性。请参见第 53 段，其中表示需要优先重视将理事会、委员会、工作组、政府间小组等合作机制制度化

欧洲联盟

一般评论意见

对评论意见的回复

- 作为关于所有政策文件的一般性意见，应当指出，提出的优先事项有很多重叠现象。因此，有必要调整这些重叠的优先事项，确保以协调一致的办法处理重要性不限于一个领域的方面，从而为《新城市议程》下一系列协调一致的行动做好准备。关于设立一个城市化高级别小组的建议，有必要针对确保《新城市议程》和《2030年可持续发展议程》及其审议机制之间有效联系的需要进行认真评估
- 良好的城市治理来自中央一级(国家城市政策)的法律框架和政策框架，使地方当局既能有效执行国家的城市政策，又能作为政策制定者，根据基层原则受益于充分的决策自主权。由此产生的多层次治理系统，要求政府的所有级别都具有政治意愿。城镇之间的协调通常需要更高级别政府的支持。近年来，对于城市作为功能性经济体而非行政管理单位的益处，人们日益重视。在欧洲联盟区域发展框架内适用的功能性城市地区方法，依靠基于地点的协作办法，使地域及其经济基础之间的关系更加密切，将规划和发展政策结合起来
- 除了政策组查明的各种挑战，为适当应对城市化的挑战和机遇，国家城市政策应支持城市扶贫，并促进城市在可持续发展中的作用。然而，对于城市贫困问题，国家和地方往往都缺乏信息，必须进行全面研究，以使国家城市政策触及这个复杂的问题
- 谢谢所做评论。有关政策单位之间协调的问题可能超出了我们的工作范围，因其涉及整个人居三进程，不过我们将把这一建议转给人居三秘书处和(或)其他政策小组
- 清楚地注意到强调合作与协调的重要性。关于借助国家城市政策加强合作的进一步讨论，见第 23、52、63 和 85 段以及主要建议 7。在国家、大都市、中小城镇、城市和农村地区之间的交通、通信、社会、经济流动等方面，我们一直努力加强连通性的构想。见第 6、34、35 和 52 段以及主要建议 7。关于功能性城市区的讨论见第 34 段
- 这个评论非常重要。处理城市减贫这样的复杂问题，对国家城市政策肯定是个挑战。见第 19 段。方框 1 和第 53 段强调了减少城市贫穷和提高生活质量

一般评论意见

对评论意见的回复

- 在制定国家城市政策时，建议采用定性和定量分析方法，对现状进行适当和有效的评估，评估应涵盖若干领域
- 需要强调，界定国家城市政策的范围和实现跨部门政策的协调至关重要。新的城市政策需要为各部委之间的协调提供结构，以确保对城市采取多部门办法，并支持国家和地方政府合作，为公共和私人干预措施拨出必要的资源
- 除了拟议指标，其他关键标准可以有：确保使用空间规划工具，准备进行全面的土地管理，保护公共空间以及文化和自然遗产养护/恢复和复原
- 此外，不是“增加地方财政空间”，必须明确界定地方财政空间
- 除了财政和立法能力，应界定政策优先事项，同时注意现实地解释机构能力，包括评估现有人力资源的技术和管理技能，以及国家领导人和决策者及其他利益攸关方对于可持续城市发展的作用和价值理解
- 我们完全同意促成国家城市政策(不仅是产品)的进程的变革性质，并支持大多数拟议优先事项，包括城市之间的连通，城市、近郊和农村互动(包括生态系统服务管理)以及需要中央政府的支持。新的城市政策还应侧重以下需要：界定明确的金融机制，以利国家和地方当局获得财政资源；吸引国内和外国直接投资；建立和改善国家以下一级的创收和收取系统；以透明和富有成效的方式与私营部门接触
- 确认了定性和定量方法的重要性，但也确认了随之而来的挑战。关于需要定性和定量城市数据的进一步讨论见第 53 段和主要建议 10
- 清楚地注意到关于强调必须实现跨部门政策协调的评论意见。见方框 1 第 1 点和第 53 段以及主要建议 6
- 感谢你提出的建议指标。见第 53 段，公共空间和文化遗产被列为国家城市政策的拟议关键优先事项
- 谢谢所做评论。见第 92(b)和(c)段。另见第 5 政策组(城市财政)的政策文件
- 谢谢所做评论。有关需要强有力的财政框架和地方政府财政能力的讨论，见第 28、51 和 92(b)段。更多信息见关于城市财政的第 5 政策组政策文件

一般评论意见

对评论意见的回复

- 还需要制定和实施监测和评价机制(包括分类数据),以监测进展,并记录新的城市政策的影响。这包括需要扩展和更新国家和地方地籍的信息
- 关键行动建议的目的应是“统筹的可持续城市发展”。所有政府部厅/部门之间以及国家与地方政府和其他相关利益攸关方/机构(包括学术界和公用事业提供者)之间的协调非常重要,但这种协调绝不仅仅是分享和交流信息,而意味着对决策采取统筹办法,使每个部门能在不同政府部厅范围内及其之间加强其他部门
- 成功的另一个保障是国家和地方政府内良好的领导,意识到可持续城市发展的短期和长期惠益。这特别包括支持国家政府研究开展机构改革(治理、行政组织、人力资源发展)和财政改革,以支持制订和执行一项国家城市政策
- 特别是,在决策和参与规划方面,需要提供支持,促进与多方利益攸关方(私营部门、其他各级政府、民间社会、当地社区)的结构良好的伙伴关系。还需要支持建立适当的土地管理和规划制度,因其对创造必要条件,改善土地保有权保障和更有效地执行地方规划法律和服务方面的投资至关重要。开发和实施国家和市镇的地理信息系统,有效协
- 有关监测和评价的讨论见第 92(d)和 97(a)、(b)和(c)段。主要建议 10 也强调了对城市数据的需要
- 清楚地注意到强调合作与协调的重要性。关于借助国家城市政策加强合作的进一步讨论,见第 23、52、63 和 85 段以及主要建议 7。在国家、大都市、中小城镇、城市和农村地区之间的交通、通信、社会、经济流动等方面,我们一直努力加强连通性的构想。见第 6、34、35 和 52 段以及主要建议 7
- 第 92(c)段以及主要建议 6 和主要建议 7 强调了各部门与作为部门政策补充的国家城市政策之间的协调
- 关于促进对话和通过国家城市政策进程将参与制度化,另见第 64、83 和 88 段
- 见第 22 和 48 段及主要建议 3,其中强调国家领导至关重要

一般评论意见

对评论意见的回复

调参与城市化的机构，以及提供基础设施，这些都是关键资产。新的城市政策还促进经济活动和就业机会以及公平和社会融合，以改善公民的总体生活条件，并促进包容、可持续、人人共享的经济增长

- 我们同意关于财政资源的建议。应增加预算程序的透明度
 - 有必要为公私伙伴关系通过明确和透明的政策和法律框架，以充分利用私营部门投资
 - 建立或更新国家和地方地籍，汇集所有主要城市有关土地的实物和财政信息，也是一个关键
- 见第 5 政策组(城市财政)政策文件
 - 第 91(b)和(c)段强调了解法律框架、政治经济和机构环境。见第 5 政策组(城市财政)政策文件。
 - 见第 97(b)段，该段强调需要城市数据

芬兰

评论意见

对评论意见的回复

- 国家城市政策的关键优先事项
 - (a) 城市政策，作为功能单位的城市
 - (b) 城市、近郊和农村互动
 - (c) 生态系统服务管理
 - (d) 地域和有区别的办法
- 见第三节，特别是关于政策优先事项的第 53 段，其中提到这些重要主题。
 - 其他参考见：
 - 大都市地区和功能性城市区：方框 1，第 1 点和第 5 点，第 34 和 53 段。
 - 城市/农村：第 34、35 和 53 段以及主要建议 7。
 - 生态系统：主要建议 6。
 - 地域和有区别的办法：第 33、53 和 54 段。

芬兰支持政策文件所述下列政策优先事项：

- 在大都会规模上促进城市政策和治理。城镇之间的协调通常需要更高级别政府的支持。近年来，对于城
- 谢谢所做评论。

市作为功能性经济体而非行政管理单位的益处，人们日益重视

- 加强城市、近郊和农村互动，以增进和构成环境、社会、经济和公共政策联系，从而促进城市、近郊和农村之间的功能性联系
- 确认农村地区和城市农村连续体：必须在功能性城市区范围内确认农村地区，但与农村联系的重要性超出了功能性城市区的范围。政策需要解决这一问题，特别是发展基础设施和管理生态系统服务(特别是土地和水)方面
- 促进地域和有区别的办法，考虑到主要的城市和地域原则，例如《城市与区域规划国际准则》中的原则

德国

德国要强调，国家城市政策是有效加强地方一级行为体和执行《新城市议程》的重要先决条件。德国谨建议将以下内容加入框架草案：

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • 政策优先事项中强调地方治理的有利条件 | <ul style="list-style-type: none"> • 提及赋予地方政府权力的地方，见第 33、53、63 和 81 段。关于需要国家城市政策的有利环境的讨论，见第 48、85 和 86 段 |
| <ul style="list-style-type: none"> • 在国家城市政策范围内明确促进基层原则 | <ul style="list-style-type: none"> • 见第 87 和 92(c)段 |
| <ul style="list-style-type: none"> • 考虑加强城市安全、境内移徙和城市复原力问题 | <ul style="list-style-type: none"> • 关于城市安全和安保，见方框 1，第 1 点，以及第 53 段。关于复原力的进一步讨论， |

评论意见	对评论意见的回复	进一步的行动
<ul style="list-style-type: none"> • 强调包容城市穷人和弱势人员 • 详细阐述已制定国家城市政策的国家与刚开始制定国家城市政策的国家加强同行交流和知识共享的机会(例如, 德国通过其“城市化伙伴关系”所做的努力) • 国家城市政策应包括具体的能力建设措施,以解决复杂的城市管理挑战。因此,我们建议考虑与第4政策组的重叠。此外,与融资机制的联系是必要的,以使地方政府能根据其授权行事。因此,我们建议考虑与第5政策组的重叠 	<p>见第 43 和 53 段以及主要建议 5。关于移徙和国家城市政策的讨论, 见第 30 和 53 段</p> <ul style="list-style-type: none"> • 第 29 和 53 段讨论了包容问题 • 同行学习被视为政策设计的要素和工具。见第 52 段以及主要建议 8 • 能力发展被视为政策设计和执行的一个要素。见关于需要解决能力问题的主要建议 8。该评论也已送交第 4 政策组和第 5 政策组 	<ul style="list-style-type: none"> • 应进一步考虑国际组织在促进有关国家城市政策的同行交流方面的作用 • 应当鼓励国家政府探索制定国家城市政策的其他例子,如德国通过“城市化伙伴关系”所做的努力

缅甸

评论意见	对评论意见的回复
<ul style="list-style-type: none"> • 建议更清楚地认识到, 制定一项国家城市政策本身是个困难的过程, 需要高级别的承诺(即总统或类似职位): 	<ul style="list-style-type: none"> • 国家城市政策所处理问题的复杂性见第 19 段。第 94 段确认国家城市政策是一项复杂的政策努力

- 国家、地方和中级政府之间城市职能和财政的划分
- 清楚地注意到强调合作与协调的重要性。关于借助国家城市政策加强合作的进一步讨论，见第 23、52、63 和 85 段以及主要建议 7。在国家、大都市、中小城镇、城市和农村地区之间的交通、通信、社会、经济流动等方面，我们一直努力加强连通性的构想。见第 6、34、35 和 52 段以及主要建议 7
- 同级和不同级别部厅之间城市职能的划分
- 第 60 段确认国家城市政策是一个长期的发展过程
- 协调这些行为体非常困难：需要极为有效的协调机制，并且得到所有行为体的接受
- 很难让社区广泛参与如此抽象的政策
- 挑战：在对“城市议程”没有强有力认识的国家，由于城市化可能带来经济发展和环境惠益，“城市化”可被视为“城市规划”需要更清楚地认识到，城市化是一个贯穿各领域的社会和经济趋势，而不是城市规划和提供基础设施的领域
- 关于城市化认识的评论意见有效而切题，希望人居三进程努力提高对城市化综合性质的认识。第五节考虑了国家城市政策与《2030 年议程》第 98 段的联系，其中也显示了国家城市政策作为提高认识工具的价值。主要建议 9 还确认国家城市政策是可以用来推动人们广泛认识到城市发展综合性质的一个工具

挑战：制定一项国家城市政策，特别是监测和评价其执行情况，可能需要所有行为体投入大量时间和资源。在发展中国家，对于牵头机构和其他执行者，可能都是一个负担。鉴于优先事项相互竞争，需要根据国家背景下的资源情况，开发政策拟订及监测和评价的切实有效的方法

- 谢谢所做评论。应根据国家的优先事项和能力制定和监测国家的城市政策。见第 50 段，其中强调，除其他外，确定优先次序的过程应基于现实的能力。关于如何设计和执行一项国家城市政策并根据实际情况进行调整的建议，见第五节，第 91 和 92 段
- 还可参照第 66 段，其中强调国家城市政策可采取不同的方式和形

-
- 关键优先事项：第 2b 节的评论指出，“虽然许多政策领域过去完全是在国家管辖之下，但现在大多数国内政策领域都是共同分担的责任”
 - 需要认识到，尽管许多欧洲和北美国家是这种情况，但在南方国家，许多政策问题仍完全在国家管辖范围内，这就使制定国家城市政策复杂化
 - 关键优先事项：国家城市政策的重要性和要求，需要明确传达给地方利益攸关方和实施机构，它们往往不知道国家城市政策的理由或意图
 - 关键优先事项清单：建议增加：如果宪法或其他立法没有明确规定，国家城市政策可以帮助界定或澄清城市治理制度，包括作用、职责目标和协调。
 - 关键优先事项清单：建议加强要点 8(支持环境可持续性的城市行动)：国家城市政策可以规定为数不多的几个重大原则，即城市发展应确保社会、经济 and 环境的可持续性；城市应当是公平的；城市发展应鼓励地方经济发展，公共交通运输的使用等

式，以便使其适用于不同国家的国情

 - 在整个文件中，我们都在讨论综合治理的重要性，尽管国家城市政策是在国家一级，但应包含作为主要伙伴和利益攸关方的国家以下一级政府并有其参与。见第 53、64 和 73 段。
 - 见第 23 段，其中谈到政策发展需要共同语言。见第 51 段和主要建议 9，其中强调国家城市政策的通信战略至关重要。
 - 此外，还请见第四节，该节旨在说明国家政府和利益攸关方拟订和界定国家城市政策的意图和理由，在这个进程中，所有行为体都应有效参与，以便能积极确定议程并具有共同的作用和职责。
 - 强有力的城市治理系统的重要性很切合实际。见第 75 段，其中强调需要有一个进程，其中包括立法和司法作用，并需要在讨论理解国家城市政策背景的第 83 和 91 段所述不同领域提高认识。
 - 见第 43 段，其中强调国家城市政策的作用以及适应、复原力和绿色议程。
-

日本

评论意见

对评论意见的回复

- 建立地域/区域空间战略，以处理迅速的城市化
- 在许多国家，城市与农村地区最近的经济差距是促使人们从农村地区涌入城市从而进一步推动快速城市化的一个层面。因此，快速城市化不仅应当理解为城市的问题，也应理解为全国性问题
- 第 3 政策组讨论的国家城市政策，需要不仅涵盖改善城市环境，而且涵盖编制和执行国家和区域一级的规划
- 为了支持各国政府和国家以下一级政府制定和执行这些战略，关键行动之一是创建一个收集和交换空间战略知识和经验的平台，传播人居署编写的《城市与区域规划国际准则》
- 促进优质的基础设施投资，使社会具有包容性、安全、有复原力、可持续和方便
- 优质基础设施投资对于可持续城市发展至关重要，与实现社会、经济和政治目标密切相关，特别是有助于“可持续发展目标”中目标 9 和目标 11 的实现。由于优质基础设施投资对可持续城市发展的重要性，强烈建议将其列入人居三的《城市议程》
- 创建有关萎缩城市的战略
- 《新城市议程》必须满足城市不同情况的需要，即发展中的城市、发达城市和正在萎缩的城市。世界上
- 见关于土地利用规划的第 32 和 33 段。见关于使用地域和有区别的办法的第 53 段
- 见第 41 和 42 段
- 注意到国家城市政策对于各种城市化情况都至关重要。见讨论萎缩城市的第 12 和 18 段，以及讨论人口增长和损失的第 18 段

评论意见

对评论意见的回复

许多城市在迅速增长，但预计更多的城市会萎缩。正在萎缩的城市和正在增长的城市都需要战略。在萎缩城市，最重大的挑战之一是如何维持商业活动及人民日常生活所需要的城市职能。维持这些职能的基本战略构想是“紧凑和联网办法”，使区域以及城市变得紧凑并通过网络保持来往方便。日本作为一个国家，面临着快速的人口减少和老龄化，愿意提供有关如何处理萎缩城市的知识和经验

挪威

评论意见

对评论意见的回复

- 挪威政府同意国家城市政策应有助于调整影响城市地区的部门政策，并发展有利的体制环境
 - 挪威还同意，城市化既带来挑战，也带来机遇，国家、区域和地方一级的立法必须支持地方政府创造可持续城市的努力。对于城市财政，这也是必不可少的
 - 挪威不同意“城市化是一个日益紧迫的全球现象，正在对所有国家的面貌产生特别巨大的影响”。然而，挪威同意，大多数欧洲和北美国家的城市面临的挑战与发展中国家和新兴国家城市面临的挑战存在差异
 - 挪威参加了《城市与区域规划国际准则》的编制，并且要作为建立国家城市政策的良好框架来宣传这些准则，在本文件中也这样做了
 - 挪威支持把重点放在加强与民间社会组织的伙伴关系，包括青年和妇女组织
- 谢谢所做评论，谨请进一步澄清，不同意这句话的哪个具体部分。政策组试图区分国家正竭力应对的不同挑战：城市人口的减少/增长、萎缩城市、快速城市化等。见第 18 段

优先事项

- 关于议题文件 5(城市条例与法规) 的第 1 段 A1: ——挪威建议采取相当实质性的进程, 以执行国家城市政策。我们担心这三项行动提议的工作量, 对于资源不多的国家和(或) 最不发达国家可能过多
- 清楚地注意到应根据国家优先事项和能力制定和监测国家城市政策的评论意见。见第 50 段, 其中强调, 除其他外, 确定优先次序的过程应基于现实的能力。关于如何设计和执行国家城市政策并根据实际情况进行调整的建议, 见第五节, 第 91 和 92 段
- 第 1 段还讨论了城市法。挪威谨强调, 国家立法往往适用于行政边界, 而不是城市界限。这些行政边界可能包含一个城市及其郊区和周围农村地区, 有时这些行政边界包含一个以上城市。挪威确认适当立法至关重要, 但建议未来进程中再考虑这一点
- 起草最后文件时考虑到这一评论。见主要建议 2, 其中讨论了适当法律框架的需要。另见第 91(b)段, 其中讨论了在国家城市政策进程之前需要对现有法律框架进行摸底, 包括其行政边界
- 挪威支持议题文件 6(城市管理)所列关键点
- 起草最后文件时审议了这一评论, 第 5 政策组(城市财政)政策文件也讨论了这个评论
- 议题文件 7(城市财政)得出的重点 1 说, “城市财政能力往往与治理改革密切相关。挪威认为这是相当强有力的假定。可能需要细化。挪威支持议题文件 7 得出的其他要点
- 议题文件 9: 城市用地挪威支持控制城市扩张和保护敏感地区等需要考虑到可持续性
- 除了关于复原力的议题文件 15 所述那些方面, 挪威建议增加有关环境方面/绿色发展的案文。案文的重点是气候变化, 我们赞赏纳入这一点并提及缓解和适应问题。然而, 同样重要的是纳入其他环境挑战, 例如空气污染。应该讨论关于这种污染的国家政策和城市政策之间的差
- 见第 44、53 和 98 段, 其中强调控制空气污染和二氧化碳排放是优先事项
- 关于公共/民间空间的第 36 段和关于城市设计的第 45 至 47 段讨论了优美和发挥功能的城市环境的重要性

异，往往制定了国家政策，但仍然需要城市政策，以处理这个问题(例如污染严重到危险程度的紧急情况)。优美的、发挥功能的城市环境对于公众健康和福祉至关重要。容易获得经常所需服务、清洁空气以及绿色、安全和宜人的环境对城市居民都十分重要

- 议题文件 19，第 8 页：交通与流动性在环境政策方面解决这一问题至关重要。制定城市交通运输政策时，污染和气候变化方面十分重要。需要紧凑的城市发展模式，以便提供高效率的公共交通，并鼓励更多的人走路和骑车。促进城市紧凑发展既是健全的气候政策，也能改善当地空气质量和人民的健康。在这方面，《城市和区域规划国际准则》也很重要
- 在可持续发展目标和具体目标下，国家城市政策十分重要，目标 3 是关于健康的，但这里说是性别平等，性别平等是目标 5。我们认为应增加健康，包括关于污染的具体目标 3.9，这十分重要，例如，空气污染主要是对城市的挑战
- 对错误进行了修订，并增加了目标 3

挑战

- a.2.分歧和争议
- No.1：挪威同意认为城市化也会带来机遇并增加繁荣、生产力和福祉。我们同意确认这一点并抓住机遇的国家城市政策，是建设可持续、生产性、宜居和包容城市的关键要素。
- No.6：平衡自上而下和自下而上的办法。挪威同意，国家城市政策必须通过合作、对话、制度化参与和

相互尊重加以制定。了解和承认实际需要，了解和承认当地各界人民和各种组织及市镇的愿望和意图，对于相互理解和接受国家城市政策至关重要

- 总之，挪威同意制定政策优先事项的已确定的主要标准。然而，我们建议，确定优先事项的进程可以是有区别的。我们不建议所有国家都必须经过同样广泛的进程，因为许多国家已经制定了国家城市政策
- 第 4 号标准规定，确定政策优先事项应考虑到现实的财政和立法能力
- 挪威同意关键转变清单
- 挪威支持关键优先事项清单，并建议将该清单纳入第 3 页的摘要/导言。我们还赞成，国家城市政策在很大程度上取决于国情，需要视情况而各不相同。我们尤其支持推进国际准则的 No.6，以及在提到不同弱势群体时提到儿童安全和保障的 No.7
- 挪威支持这样一种想法，以可持续性为核心的国家城市政策，可以成为政府的重要工具，支持城市的适应和减缓努力，以确保在面临气候变化和其他环境威胁的情况下仍然适于居住和有复原力
- 已经注意到这个评论。见第 50 段
- 有关体制建设和机构能力的第四节讨论了这一点。此外，如上文所述，专家组谨强调，制定和监测国家城市政策，应该基于该国的优先事项和能力。见第 50 段，其中强调，除其他外，确定优先次序的过程应基于现实的能力。关于如何设计和执行国家城市政策并根据实际情况进行调整的建议，见第五节，第 91 和 92 段

评论意见

对评论意见的回复

- 其他指标清单，在这里我们建议加入有关环境威胁的指标，例如城市空气污染程度，这个指标与可持续发展目标的三个具体目标有关。(3.9, 7.1 和 11.6)
- 见第 96 段，其中强调对气候变化的复原力是一项指标，以及表 1，其中显示与国家城市政策相关联的可持续发展目标和具体目标

执行

- 这里我们建议作为一个具体问题提及绿色发展/创造绿色愿景，另一个办法是在第 3 点下提及。
- 见第 43 和 44 段以及主要建议 5
- 与《2030 年议程》/《巴黎协定》的联系，除了气候变化方面，我们建议在此增加空气污染和机遇。关于空气污染的《2030 年议程》具体目标有三个，与城市有关
- 见第 98 段

美利坚合众国

一般评论意见

对评论意见的回复

支持

- 虽然美国没有国家城市政策，我们支持采取全面和多层面办法制订城市、市镇、大都市和区域政策——强有力农村政策的需要和城乡联系——以确保人人享有包容、公平、可持续和有复原力的社区
- 感谢你的评论，我们已努力将这些评论内涵纳入文件，将在整个文件中加强其中一些优先事项，特别是有关住房和社区的优先事项
- 美国支持地方主导的协作努力，汇集一个地区许多市镇的不同利益，以确定如何针对住房、经济和劳动力发展以及基础设施投资，创造更多的就业机会和区域经济活动
- 在国家一级，通过将宜居原则纳入联邦资助方案、政策以及未来立法提案的原则，美国支持联邦机构间的协调，这些原则是：
 - (a) 提供更多的交通运输选择：发展安全、可靠和廉价的交通运输选

择，减少家庭交通费用，减少我国对国外石油的依赖，改善空气质量，减少温室气体排放并促进公众健康；

(b) 推行公平、负担得起的住房：为所有年龄、收入、种族和族裔的人们增加地点效率和能源效率高的住房选择，增加流动性并降低住房和交通的总体费用；

(c) 加强经济竞争力：通过可靠和及时借助就业中心、教育机会、劳动者服务和满足其他基本需要以及更多的企业进入市场的机会，提高经济竞争力；

(d) 支持现有社区：通过交通引导、混合用途开发和土地回收等战略，让联邦资金面向现有社区，加强社区振兴，提高公共工程投资效率，并保护农村景观；

(e) 协调政策和利用投资：调整联邦政策和供资，消除合作障碍，利用融资和提高各级政府规划未来增长的责任和实效，包括明智的能源选择，如当地产生的可再生能源；

(f) 重视社区和街区：增进所有社区的独特之处，在农村、城市或郊区投资于保健、安全以及适宜步行的街区。

差距/建议

- 第 14 页：“目标 3：两性平等”应为“目标 5：两性平等”
- 第 14 页：其他有关可持续发展目标和具体目标还应包括目标 3：健康，3.6 道路死亡事故，3.8 获得全民健康保险，3.9 危险化学品以及空气、水和土壤污染和沾染
- 已对错误进行了修订
- 已增加目标 3

一般评论意见

对评论意见的回复

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • 第 14 页：其他相关可持续发展目标和具体目标应包括目标 14：海洋，14.1：海洋污染，以及 14.5：养护沿海地区 • 第 18 至 20 页：国家城市政策推动的“转变”与“关键优先事项”有某种程度的重叠。例如，改善商业环境(第 18 页)应是一个优先事项，旨在实现投资潜力方面的转变 • 第 19 页：国家城市政策也可促进一个国家内城市之间的知识共享，并促进国家之间的知识共享，以推动应对城市挑战方面的创新。 • 第 19 页：国家城市政策还可以促进科学、技术、数据的标准化、收集和使用。 • 第 21 页：目标清单应当扩展到 2036 年，到 20 年议程的末尾 • 第 23 页：财政资源不仅可包括对现有流动摸底，而且包括调动更多的国内资源，以加强国家城市政策的筹资 | <ul style="list-style-type: none"> • 已增加目标 14 • 感谢所做评论，我们已努力在政策文件中解决这个问题 • 同行学习被视为政策设计的要素和工具。见第 52 段以及主要建议 8 • 见第 25 段，其中提到智能城市，见第 51 段和主要建议 10，其中强调需要强有力的城市数据 • 具体目标旨在参照跟踪《2030 年议程》 • 见第五节第 95 段和第 5 政策组(城市财政)的政策文件 |
|---|---|

国际生境联盟

一般评论意见

对评论意见的回复

支持

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • 这份文件没有提到人居二的承诺或国际/联合国人权强制性框架和文书，也没有任何提及其他政策文件的地方(另一些文件提及了) • 另一方面，这是实际上是唯一一份文件，包含对大多数议题文件(除了关于城市文化与遗产的 No.4、关于城市和空间规划与设计的 No.8、关于就业与民生的 No.13、关于城市 | <ul style="list-style-type: none"> • 谢谢所做评论。认为这不是政策组的任务规定，尽管承认这是一项重要工作 • 在文件第 39 和 40 段，我们讨论了非正式住区和非正式性问题 • 第 31、52 和 53 段确认土地是国家城市政策的一个挑战和优先事 |
|---|---|

生态系统和资源的管理的 No.16、关于城市与气候变化的 No.17、关于临时定居点的 No.22——为什么?)提出的一些主要建议进行修订及其与国家城市政策的联系——重点强调议题文件 5、6 和 7, 因“人居三秘书处强调这些文件与第 3 政策组特别相关”。这对政策组与人居三秘书处的关系也提出了非常严肃的问题——其自主程度如何? 它们将如何处理其工作结果? 其中包括一些重要议题/标准: 承认非正规性, 城乡连续体, 跨部门规划, 政府不同级别(应改为“领域”)的协调, 与社区的伙伴关系和合作, “国家政府必须解决特定地区人民的实际需要、愿望和议程”等; 但是, 这些与涉及更为技术主导方法的许多其他议题相混合——甚至提到需要“强有力的技术主导/专家构成部分”。需要土地政策作为国家城市政策关键构成部分则完全缺失

挑战和优先事项

- 仍然是没有分析(甚至没有提及!) 城市化进程的根源, 而是重复众所周知的东西“可能增进繁荣、生产力和福祉”以及非常简单的批评, 将这种“狭隘观点”主要视为“问题的来源”。这一点特别令人震惊, 实际上与这份文件的方法和内容背道而驰, 无法有力论证国家城市政策的需要。如果把城市化说成一种不可避免的自然力量或人类无法驾驭的趋势, 只需要顺从和适应, 人类现在和将来都没什么余地加以合理控制, 那么有什么理由制定国家城市政策呢?!
- 分析城市化的根源不是政策组的任务规定的。就城市化进程而言, 即使城市化不管怎样正在发生, 借助国家城市政策等工具/进程, 可以更好地加以管理

项。另见第 6 政策组(城市空间战略)直接处理土地问题的政策文件

- 在查明分歧/争议(a.2)时，文件认定需要国家城市政策作为“建设可持续、生产性、宜居和包容的城市的 关键因素”，原因是“平衡自上而下和自下而上的要素”，汇聚“正确的 (! ?)利益攸关方(政府和非政府)以及正确的(! ?)的专门知识”；长期愿景但同时必须灵活地改变/调整(中期目标和以行动为导向的政策)；特别注意确定优先事项与统筹/协调各部门/级别的政策之间微妙的关系
- 文件还强调需要了解国家城市政策的范围，不仅是有形的城市规划，而且要“通过‘城市透镜’看到其他政策对城市的巨大影响”——这当然是根本性的，因而采取地域和整体方法的需要更显而易见。这还涉及“需要进行机构和政策摸底”，以实现更高程度的一致性(许多经合组织国家有 8 个具有城市政策职能的部委、国家级部门或机构)
- 虽然对多数行为体/部门是显而易见，当然应该认为国家城市政策是个“进程”，而不仅仅是个“产品”；同时“既是技术进程，又是政治进程”，但后者应放在前面(理由也显而易见)。文件不止一次着重指出，为了“具有合法性，并得到顺利实施，各级众多公共和私人行为体应参与国家城市政策的设计、执行和监测与评价，并且必须相信，这个政策进程是开放的、公正和透明的。”若干地方也提到需要阐明国家以下一级和地方政府(责任/权力/资源)
- 迭代政策设计见第 94 段
- 我们一直努力加强国家、大都市、中小城镇、城市和农村地区之间协作的构想。关于借助国家城市政策加强合作的进一步讨论，见第 23、52、63 和 85 段以及主要建议 7
- 在国家、大都市、中小城镇、城市和农村地区之间的交通、通信、社会、经济流动等方面，我们一直努力加强连通性的构想。见第 6、34、35 和 52 段以及主要建议 7
- 见关于使用地域和有区别办法的第 53 段

- 本文件将国家城市政策与可持续发展目标密切联系起来：“国家城市政策可以成为实现可持续发展目标的重要工具，特别是关于城市的目标 11、关于环境卫生的目标 6 和关于经济发展的目标 8”。关于两者之间的联系(“优先事项”一节之下)还说：“国家城市政策是实施可持续发展目标的任何认真努力的重要组成部分，不仅是目标 11……大多数可持续发展目标有明显的城市”(顺便指出，不仅仅是城市，还有地域)“层面，不解决城市中的问题就不可能实现”(b.1, 第 17 至 18 页)。该文件载有一个有用的尽管有限的清单，列出了每个可持续发展目标与国家城市政策相关联的关键主题/议题(d.1, 第 14 页)
- 国家城市政策的可能指标或关键标准短清单包括，或多或少像以前一样提到土地利用效率，有效的城市治理制度，生产力和连通性……但没有提到任何人权和其他先前的承诺(《生境议程》)——即需要跟踪土地再分配/获得途径/使用权保障、驱逐、空缺/空地/建筑物，承认并支持 SPH，衡量“发展”的负面影响等
- 文件还强调需要强有力的“宣传战略”和“旨在建立共识的包容各方的对话”，但其提出方式非常有限，“介绍这一进程，并邀请所有参与者”，没有提及实质性参与决策进程的其他相关标准/条件，以及需要永久/制度化的空间，明确的规则，旨在为不同行为体提供平等机会等
- 当然令人吃惊的是，读者要到第 18 页实际上才知道“提高生活质量”
- 见主要建议 1，其中建议国家城市政策的规范性基础还应反映现有国际协定，包括《世界人权宣言》
- 关于借助国家城市政策加强协作的进一步讨论，见第 23、52、63 和 85 段以及主要建议 7
- 见第 53 段，其中建议需要优先处理协作机制的制度化，例如议会、委员会、工作组、政府间小组等
- 见第 85 和 86 段，其中讨论了建立有利于国家城市政策的环境
- 见主要建议 1，其中建议国家城市政策的规范性基础还应反映现

一般评论意见

对评论意见的回复

是任何国家城市政策的“最终目的”-没有提及“人的尊严”或人权。同样令人吃惊，在关键优先事项清单下：在 10 个优先事项中，“促进城市内的公平机会，解决城市贫困、隔离和不平等”是 No.4；“考虑安全和安保”是 No.7；“支持城市实现环境可持续性的活动”是 No. 8——而“构建城市系统和城市之间的连通性”和“在大都市规模上促进城市政策和治理”排在清单最前面。承认农村城市连续体很重要，但在 No.3 和 No.5 中有某种重复和互不相干

- 文件包含一系列有关到 2020 年、2025 年和 2030 年制定/执行/监测国家城市政策国家数目的具体目标 (第 21 页)，但没有提到必须有的内容和方法——包括利益攸关方参与制定国家城市政策进程的机制；还应当给这种参与定性，并将其纳入执行和监测进程。

执行情况

• b.1 财政资源

提及“价值获取和分享机制”而没有任何进一步的细节

- 没有承认人民和社区对执行城市政策和计划的实际/潜在贡献——同样，促进“改善公私伙伴关系”而没有提及社会行为体

• c.2 监督机制

“成果监测可能与可持续发展目标的报告系统相关联”——应该?!

“在这方面，利益攸关方在监测国家城市政策的影响方面能够发挥重要作用”——应该!

有国际协定，包括《世界人权宣言》。主要建议 6 还强调国家城市政策在保障当前和未来世代的利益和权利方面的作用。

- 见制订和执行国家城市政策的第五节和关于参与制度化的第 53 段

- 方框 1 第 3 点和第 72 段讨论了社区的重要性。第 95 段讨论了国家城市政策的财政机制，而第 5 政策组(城市财政)详述了这个问题

- 接受这个看法，将修改该政策文件的措辞

国际助老会

一般评论意见

对评论意见的回复

关于所有政策组框架的一般性意见

- 包容的城市：签字者欢迎呼吁建立包容的城市，承认居民权利和福利的首要地位，高于私人经济利益和势不可挡的城市商业化。由于城市环境中越来越多的人变老，城市必须以政策和方法加以应对，在整个生命过程中，包括进入老龄，保护和促进我们的权利。这需要认识到影响城市的人口趋势，包括城市人口迅速老龄化的现实。从社会视角看街道、公共空间、住房和基础设施，要求我们创造有利和包容的环境和社区，鼓励健康的生活、社会和代际互动，获得各种灵活的创收机会，并建立抵御气候变化和紧急情况的复原力
 - 对城市的集体权利：公共空间势不可挡的私有化、市场化和商品化，损害了对城市的集体权利，损害了由于贫穷或基于性别、年龄、族裔、性取向、残疾或其他特征的歧视而已经被边缘化的人们。贬低老年人生计和参与非正规经济的价值，更使我们的声音远离决策
 - 作为一种社会结构的城市：城市不仅是有形空间，而且是一种社会结构，将个人置于特定的环境下，这个构想是受欢迎的。随着我们逐渐变老，歧视老人的态度和蓄意的歧视，使我们的参与边缘化，贬低我们的存在价值，挑战我们对于作为有形空间和社会空间的城市的权利
 - 有敌意的空间：如文件所述，城市往往对老年人和残疾人极为不利，特别是在使用公共交通和使用公共空间的时候。解决这一挑战必须不
- 感谢你的评论，我们认为所有这些主题都非常重要，并努力将其纳入政策文件

仅提供实际利用这些空间的途径，而且必须反对给予私人经济利益优先地位、鼓励产生污染的交通以及威胁我们的安全和安保的这些规则和规范。要改变我们街道和公共空间优先次序安排，保护和促进所有居民一生的权利，无论他们是儿童、残疾人、老年人或就业或失业的成年人，必须重新确定城市的宗旨

- 参与：要实现我们城市的这些变化，在我们生命的整个过程中充分参与和介入当地的决策至关重要。城市人口迅速老龄化的现实进一步说明，需要老年人真正参与决策，以确保我们的城市，在我们生命的整个过程中，并在我们进入老龄阶段，保护和促进我们的所有权利。地方当局和利益攸关方未能做出包容和负责任的决定，已经导致私人经济利益在城市占主导地位，交通造成污染，管理不善和破坏性的复兴方案以及不宜居的城市空间和街道。城市居民面临多种形式的交叉歧视，其影响在老龄时更累积起来，所以，我们的城市必须发挥积极作用，通过地方政府、决策者、规划者和利益攸关方，保护和促进我们的权利

全球环境战略研究所

节	页次	评论意见/投入	对评论意见的回复
a.2 分歧/争议	11	<ul style="list-style-type: none"> • 7. 制定、实施和监测国家城市政策过程的治理的设计：为了使国家城市政策具有合法性，并得到顺利实施，将参与国家城市政策的设计、执行和监测与评价的各级众多公共[、私人和民间社会行为体] 	<ul style="list-style-type: none"> • 见关于各项行动主要行为体的第四节

节	页次	评论意见/投入	对评论意见的回复
		必须相信，这个政策进程是开放、公正和透明的	
d.2 应考虑的其他指标清单	15	<ul style="list-style-type: none"> 指标的其他例子：就业 	<ul style="list-style-type: none"> 谢谢所做评论。
b.2 主要优先事项清单	20	<ul style="list-style-type: none"> 6. 促进地域和有区别的办法[……]特别是，通过(参与)规划[……]赋予地方政府(和社区)权能 8. 支持城市的环境可持续性行动，特别是控制污染(、管理废物)以及减轻(和)适应气候变化。 	<ul style="list-style-type: none"> 感谢你的评论，在第 53 段，我们强调需要采取地域和有区别的方法 提及赋予地方政府权能的地方，见第 33、53、63 和 81 段 第 43 段中提到环境可持续性
c. 外部因素清单	20	<ul style="list-style-type: none"> 市场环境(即，用于技术的现有资金) 	<ul style="list-style-type: none"> 第 5 段提到改善商业环境至关重要

地球系统管理项目

一般评论意见	对评论意见的回复
<ul style="list-style-type: none"> 政策简介提供了大量相关可持续发展目标。然而，目标 14 未列入表中。目标 14 提到“养护和可持续利用海洋和海洋资源” 然而，具体目标 14.1 和 14b 也提及相关方面 14.1：到 2025 年，防止和大幅减少所有各类海洋污染，特别是陆上活动造成的污染，包括海洋废弃物污染和养分污染 14.b 让个体户渔民获得海洋资源和进入市场 因此，目标 14 和上述具体目标应纳入政策简介 	<ul style="list-style-type: none"> 目标 14 已加入有关可持续发展目标和具体目标的清单

世界未来理事会

一般评论意见

对评论意见的回复

理由：

- 关于国家城市政策的人居三政策文件框架 3 以及许多其他政策文件框架，已经承认国家和地方决策之间的现有差距以及这两级政府缺乏良好的沟通、协调和一致性。当地行为体在国家一级无法正式发表意见，实际上是有效过渡到更可持续的城市未来的重要限制因素
- 如人居三政策文件框架 3 的大量介绍，制定国家城市政策将有助于减轻不同治理层面的分散情况，协调“影响城市地区的部门政策”，并创建“有利的体制环境”

评论意见：

- 人居三政策文件框架 3 第 3.a.1 节，第 3 号建议提出“建立国家城市政策的愿景/战略，具有明确的目标、具体目标、负责任的机构以及执行和监测机制”。然而，应当更多地强调需要建立专门委员会或机构，协调这些国家城市政策的制定和实施。因此，世界未来理事会提出建议设立国家城市政策委员会，并将这一点作为单独建议列入清单。这种跨部委委员会将由国家政府牵头，将有助于消除地方和国家立法的不一致之处，从而有助于根据当地情况，有效和协调地执行国家方案(例如可持续性方案)。国家城市政策委员会将成为设计以及执行和监测国家城市政策的机构平台
- 感谢你的评论意见并详述需要体制机构指导国家城市政策进程。政策组认为，这是实现参与国家城市政策制度化的一个重要方式，整个文件各处都强烈建议了这一点。特别请见第 29 段和第 53 段最后一点

具体建议增加的案文：

- 第 3. a. 1 节，以下要点应列入面向行动的建议清单：

4. 建立负责设计、执行和监测国家城市政策的国家城市政策委员会，并协调政府各部门和各级政府开展协作和沟通

进一步的背景：

- 建立国家城市政策委员会的关键收益包括：
 - (a) 改善各级政府之间的协调，特别是国家和地方一级；
 - (b) 加强各级政府的一致性，以确保不同政策的一致性，特别是国家、区域和市镇政策之间；
 - (c) 赋予地方当局采取行动的权能，并给予适当的政治授权和财政资源，以按照国家和国际优先事项和指导方针进行必要的改革；
 - (d) 加强可持续城市化的政治承诺，并促进动员所有相关利益攸关方；
 - (e) 促进全国各管辖区和城市之间的合作；
 - (f) 建立统一的城市发展国家愿景；
 - (g) 减轻只注重眼前利益的情况，建立一个机构，确保不同政治授权全面的连续性，并确保对城市的连贯、持续和长期政治承诺；
 - (h) 加强了解城市问题和必要的国家政策干预措施；
 - (i) 促进必要的能力建设，以使政府和行政机构能够跨越政府的部门和级别开展工作；
 - (j) 平衡城市、近郊和农村地区的发展，加强城市和农村地区的联系以及城市中心和周围大都市地区之间的协调；

(k) 确保地方一级充分落实国家政策；

(l) 监督监测工作并确保从城市向国家政府提供适当的反馈，以便进行必要的改进和政策变动。

负责协调国家城市政策的现有政府机构实例：

- 澳大利亚的城市和环境部长
<http://theconversation.com/urban-policy-could-the-federal-government-finally-get-cities-47858>
http://www.directory.gov.au/directory?ea0_1f99_120.&organizationalRole&845abec8-a7f2-4edc-a24f-b8886288b936
- 英国城市部长
<http://www.theworkfoundation.com/blog/517/UK-Minister-for-Cities>
<https://www.gov.uk/government/ministers/minister-of-state-for-cabinet-office--2#>先前发挥这个作用的负责人
- 巴西城市部
https://en.wikipedia.org/wiki/Ministry_of_Cities
- 世界未来理事会报告强调各级政府缺乏协调，需要协调机构以改进多级别治理：
- H, Girardet, S Schurig Leidreiter 和 F.Woo, “Towards the Regenerative City,”世界未来理事会，汉堡，2013年。
http://www.worldfuturecouncil.org/fileadmin/user_upload/PDF/Towards_Regenerative_Cities_web_01.pdf
- F Woo, J. Wortmann, S. Schurig and A. Leidreiter, “再生的城市发展：我

们需要的城市路线图，”世界未来理事会，汉堡，2014年。

http://www.worldfuturecouncil.org/fileadmin/user_upload/PDF/WFC_Report-Regenerative_Urban_Development_A_Roadmap_to_the_City_We_Need.pdf

- 世界未来理事会，“想象一个再生的城市，”世界未来理事会，汉堡，2014年。

http://www.worldfuturecouncil.org/fileadmin/user_upload/Climate_and_Energy/Cities/Imagine_A_Regenerative_City_-_FCF_Report_2014_-_digital.pdf

国际移民组织

第3政策组谨真诚感谢国际移民组织广泛而有价值的评论意见。见已添加的第30段，以说明移民挑战的重要性，以及第53段，其中列出移民作为国家城市政策的主要优先事项。

参考资料

城市联盟(2013年), 评估非洲地方政府的体制环境, 布鲁塞尔。

_____(2014年), 次级城市管理制度: 国际发展的政策反应, 布鲁塞尔。

DNP 哥伦比亚(2014年), 巩固哥伦比亚城市系统的国家政策, 哥伦比亚。

经合组织(2012年), 城市重新定义, 经合组织出版社, 巴黎。

_____(2015年), 大都会世纪: 了解城市化及其后果, 经合组织出版社, 巴黎。

_____(2014年), 2014年经合组织区域展望: 区域和城市: 政策与人相遇的地方, 经合组织出版社, 巴黎。

_____(2013年)。农村-城市伙伴关系: 处理经济发展的统筹办法, 经合组织出版社, 巴黎。

Ivan Turok (2015年), 扭转潮流? 非洲国家城市政策的出现, 当代非洲研究期刊, 33:3, 348-369, DOI: 10.1080/02589001.2015.1107288。

人居署(2015年), 快速诊断框架。人居署: 肯尼亚内罗毕。

_____(2015年), 指导框架: 国家城市政策。人居署: 肯尼亚内罗毕。

_____(2014年), 城市与区域规划国际准则。人居署: 肯尼亚内罗毕。

_____(2014年 a), 非洲城市状况报告, 内罗毕。

人居署和城市联盟(2014年), 国家城市政策的演变: 全球概览, 内罗毕。

世界银行(2009年), 重塑经济地理, 世界发展报告, 哥伦比亚特区华盛顿。