



联合国住房与城市可持续发展
大会(人居三)筹备委员会

第三届会议

2016年7月25-27日，印度尼西亚泗水

政策文件 4：城市治理、能力和体制发展*

秘书处的说明

联合国住房与城市可持续发展大会(人居三)秘书处谨转递由第四政策小组编写的题为“城市治理、能力和体制发展”的政策文件。

人居三各政策小组由两个国际组织共同领导，每个小组由不同领域的最多 20 名专家组成。这些个人专家来自学术界、政府、民间社会及其他区域和国际机构。

关于第四政策小组的组成及该小组的政策文件框架，可查阅 www.habitat3.org。

* 本文件未经正式编辑而发布。



政策文件 4：城市治理、能力和体制发展

执行摘要

自 1996 年人居二会议以来，城市发展的大背景发生了很大变化，许多城市的挑战已经变得更加明显和确定。经济和价值体系全球化、人口增长和快速城市化、气候变化的威胁和环境退化、不平等现象加剧、全球移徙、全球卫生风险，以及新技术的影响，都在重塑城市和城市社会治理所面临的挑战。本人居三政策文件的重点是城市治理、能力和体制发展，并根据人们对城市权、可持续和公平的发展以及地域公平的愿望确定了下列 10 个关键信息：

总的来说，大多数国家的城市治理框架和机构需要不断演进，以面对严峻的挑战。大多数国家的城市治理体系目前并不切合所需，必须进行重大改革，以便实现城市的可持续发展。这些改革不能仅限于部门政策，必须考虑政府的不同领域与非国家行为体之间的合作，以促进权力、能力和资源的平衡分配，包括修订立法、监管和财政框架。

许多国家的现有机制框架限制城市政府充分履行职责。在与民间社会和关键利益攸关方的互动协作中，权力下放力度不够、缺乏资源、能力不足、框架薄弱，这些因素削弱了城市治理。许多国家的各级政府职责分配不当，造成职能重复和盲区。这种无效的多级治理体系有害于规划进程，造成预算执行中的积压、交易成本上升，导致更普遍的经济效率低下，并危及透明度与问责制。

城市和城市社会仍然受到政治权力失衡以及包容性与参与不足的不利影响。迄今集体决策未能解决更广泛的、通常是国家的发展议程与当地居民需求之间的差距问题。虽然代议制民主是公民行使权利的重要工具，但是更多的参与性进程受到了体制上的束缚。妇女、青年、少数民族、城市贫民，以及残疾人等弱势群体在决策中依然被边缘化。不平等现象、基本服务供应不足、缺乏体面住房、就业无保障和非正规就业等问题，使城市地域分化、社会分裂。居民的需求，需要更多的参与空间，以避免日益加剧的社会紧张局势和对政治制度的不满。

大都市地区的扩张以及大都市地区与中等城市的差距加大，也构成了对城市和国家治理的挑战。大都市地区——大都会、特大城市、城市区域和城市走廊等——的增长，正在重塑城市格局，给大都市地区的管理带来了新的挑战。薄弱的大都市治理破坏了作为国家发展基石的大都市地区的发展潜力和吸引力。同时，在国家，特别是在发展中国家(今后数年的城市增长将主要发生在这些国家)中，为中等城市制订的政策缺位或不足，造成无法建立有力的城市体系和实现均衡的区域社会经济发展。

最重要的是，新的城市治理应该是民主、包容、多种规模和多级的。有效的多级治理需要通过广泛的协商进程才能形成，并围绕横向和纵向的整合机制加以

实施。纵向整合包括国家、区域和地方政府(以及最终超国家机构)之间的协作。横向整合包括同一治理级别的各部门的部委、市政当局和公共机构之间的协作。此外,鉴于城市的复杂性、多样性和地方特点,多级治理应包括政府行为体与非政府行为体——首要的是民间社会行为体和私人部门——之间的协作。各级整合将越来越受益于数字化,并得助于向数字时代治理的转变。

新的城市治理要求国家必须制订有力的城市和地域政策。国家城市治理框架需要通过明确的法律和体制结构,按照中央辅助和权力下放的原则(尊重地方自治、权力和职责明确分工等),并在政府间充分分配财政资源和增强公民权能的基础上,实现有效的多级治理。为确保更好地将国家资源分配给亚国家政府,需要辅以平等化机制,减少各区域、大都市地区和中等城市之间的不平等,以便各城市和各地域形成合力、相互补充。

地方政府和亚国家政府在实地实施新的城市治理,并在执行《新城市议程》方面发挥关键作用。强有力和有能力的地方政府特别有助于确保城市的包容性和可持续发展,在这种发展中会建立负责任的城市治理体系,并且各利益攸关方均衡参与。21世纪的城市治理模式需要权能加大的地方政府聘用专业人员。应通过充分的激励措施,推动市政当局的合作,包括城市和农村市政当局之间的合作,以便形成规模经济并实现整合。权力下放既赋予了权力,也赋予了责任。增加地方政府的责任和职责,不仅要求公开和透明,还要求问责和负责任。

强有力的大都市治理是新城市治理的一项重要内容。国家政府应实施大都市治理,确保地方和区域政府参与改革进程。由于没有一刀切的解决办法,可以在同一个国家内针对不同大都市区域的具体需求采取不同的模式。最重要的是,赋予大都市区域处理大都市主要关切问题(可能与当地具体情况有关,但侧重于空间治理)的权力,需要为大都市治理提供民主合法性、法律框架和可靠的供资机制。

有活力、参与性的民间社会能够明确认识到公民的权利。正规的参与程序应与协作性的伙伴关系相互补充,将民间社会群体视为新城市治理中的活跃“伙伴”,而这种协作性的关系并不限于政策磋商/干预。应采取创新、有效的参与手段,支持全体居民的有效参与和解放,在城市转型过程中实现社会正义、安定生活,以及民主治理。除了积极参与性的民主,透明度和问责制也是新城市治理的基石。

城市治理能力建设需要加速。加强与城市治理需求挂钩的差异化能力需要考虑到机构能力、个人的技术与专业技能,以及地方领导能力。建设与城市规划、预算、公共资产管理、数字时代治理、数据采集以及与其他利益攸关方互动有关的能力尤为迫切。能力建设不要局限于传统的培训,需要鼓励短期、中期和长期的学习。

一. 本政策文件对《新城市议程》贡献的愿景和框架

1. 《新城市议程》能够顺利实施，取决于是否建立恰当、民主、高效、包容的城市治理和机构框架。《新城市议程》应依托《伊斯坦堡宣言》的合法性。会员国在《宣言》中承认，地方当局是城市治理的重要伙伴，同时还认识到民间社会和私人部门的作用。¹ 同时，《新城市议程》应与《2030年可持续发展议程》、² 关于气候变化的《巴黎协定》³ 和《亚的斯亚贝巴行动议程》⁴ 紧密关联。城市治理需要经历深刻的转型，以实现所有这些交汇于我们城市和地域的全球议程。

A. 实现新城市治理⁵

2. 城市治理的组成包括一套机构、导则，以及监管和管理机制，其中地方政府⁶ 是主要，但并非唯一的组成部分。

3. 我们的城市及其周边环境需要在开放式决策的基础上实施新的城市治理，并要有地方利益攸关方的积极参与，以便为共同利益制订最佳的政策。就政治进程而言，应将基于地方当局定期选举的代议制民主与参与性民主相结合，确保地方一级的全体参与。

¹ 《人居议程》——《伊斯坦布尔人类住区宣言》第12段确认“在执行《人居议程》方面地方当局是我们最密切和必不可少的伙伴”。《人居议程》的全文还指出，“正是它们——地方当局和其他有关各方，站在实现人居二目标的前列”（第56段）。

² 联合国(2015a)。

³ 《联合国气候变化框架公约》(2015年)。

⁴ 联合国(2015b)。

⁵ “治理系指社会的某些方面就公共生活以及经济和社会发展行使权力和发挥权威，并影响和制定有关的政策和决定。治理的概念范围大于政府。治理包含这些正规机构和民间社会机构之间的互动。”（国际行政学会治理工作组，1996年）

⁶ 本文件中，“地方政府”一词系指所有亚国家政府，但联邦国家的最高一级亚国家政府(省、州、(德)州(Länder)等)除外。有例外情况。例如，在联邦政府具有城市治理职责(如柏林、布鲁塞尔、墨西哥城、布宜诺斯艾利斯等)的情况下，这些政府被视为地方政府。不同国家的亚国家政府的级别数可能不同(一、二、三个，甚至有更多个级别)。一般而言，最接近居民的第一级亚国家政府是市议会、市镇、(法)市镇(communes)、(德)市镇(Gemeinden)、区、镇、大都市的区等。有些国家甚至有比市镇或市议会更低一级的政府(镇、(法)郡(arrondissement)、(西)区(parroquia)。例如，美国还设有具有特定责任和权力的专门区(如学区)。第二级一般指县(例如大不列颠及北爱尔兰联合王国)；省(department)(例如，法国或哥伦比亚)、省(province)(例如，西班牙)；(德国的县(Landkreis)或俄罗斯的县(Rayon))。第三级指地区(例如，秘鲁或法国)。大城市地区可能由一个市议会管理(约翰内斯堡)或由多个市政当局管理(圣保罗、纽约)，由并入第二级或第三级的政府管理(墨西哥城或布宜诺斯艾利斯)；或由多个级别的政府管理：巴黎既是一个市镇(第一级)，也是一个省(第二级)；柏林既是一个市镇，也是一个州。大伦敦政府被视为一个二级政府。

4. 这要求建立有效的多级治理体系，⁷ 在实行恰当的权力下放政策的基础上，明确规定(国家、区域和地方)政府的领域，以便建立一个平衡、协作性的系统，完善管理城市、加强城乡联系，从而不让任何一个城市或地域掉队。⁸

5. 在充满不确定性和变化的年代，治理需要知情、灵活、创新、具备前瞻性并能不断学习，以发展智慧型治理。目前，全球公共卫生问题、气候变化的影响以及不平等现象使城市更加脆弱。许多城市有大量增加的青年人或脆弱的老龄化人口；许多城市正在因民主过渡而出现前所未有的移民潮。如果要面对所有这些挑战，消费和生产的形态、公众参与的方式以及公民对公共政策的参与都要经历深刻的转型。新的城市治理将取决于政府所有领域，特别是市政当局的能力建设。

6. 最后，应承认不同的城市规模既复杂，又各具特性。小城镇、中等城市和城市群需要实行多部门、综合性的大都市治理。

B. 新城市治理的目标

7. 为从战略角度消除排斥现象，人们呼吁行使城市权，新的城市治理需要对此作出回应。这涉及到按照民主、平等、包容和承认多样性的原则，重新分配实物、社会、政治和文化资源。城市权培养容忍与和平共处，同时保障平等权利和保护共同利益，包括土地的使用。城市权还力图使所有相关行为体广泛参与决策。

8. 新的城市治理还应推动可持续的平等发展，防止自然资源耗尽，并处理环境挑战。城市权应促进形成新的经济，⁹ 其中社会解放和社会成就的价值高于营利，而工作是提高人的尊严和加强包容性的手段。

9. 最后，新的城市治理应推动地域公平，为此要建立城乡联系，确保在地域平等的基础上所有人都享有服务。

C. 新城市治理的特征

10. **民主和包容性。**这意味着要保障所有利益攸关方参与城市及其周边环境发展的权利，并特别关注脆弱群体。这还意味着要确保允许获得技术，以加强服务供应和参与。

⁷ “多级治理”一词是由 Marks(1993)首次使用的，用于指欧洲的政策制订。如今，这个概念用于在更广泛的全球范围内，甚至是在全球治理中，呼吁“从效率出发，对权力分配实施变革”。本文件中，对多级治理的理解是“确定和实施(国家、联邦、地区或地方等不同级别政府之间的)纵向或(同一级别之间，如部委之间或地方政府之间的)横向协作关系所作出的公共政策的决策体系”。多级治理还包括为实现共同利益而与民间社会和私人部门行为体的伙伴关系。为了发挥有效作用，多级治理应秉承辅助原则、尊重地方自治，并建立信任和系统性对话的机制(关于城市治理的问题文件)。

⁸ 经济合作与发展组织(经合组织)(2013b)。

⁹ 联合国环境规划署(2011年)；全球经济和气候委员会(2014)。

11. **长期和综合性。**新的城市治理应允许公共政策具有长期性，而不是限于任期内。新的城市治理还应推动发展综合性公共政策，以系统性、智慧的方式治理整个地域。
12. **多种规模和多级性。**新的城市治理要求不同级别的政府¹⁰ 以及社会的不同部门相互协作，以便高效地处理城市出现的挑战。
13. **地域性。**城市地区不仅是大多数人口居住的所在，还处于人造环境和自然环境交汇的地域。在新的城市治理中，须将城市视为和理解作为一种城乡地区的关系体系，并以城市生态系统的形式运作。
14. **技术熟练性。**各机构和个人应具备必要的技能，以积极应变和切合实际的方式执行相关的公共政策。
15. **对数字时代的意识。**新的技术发展能够协助地方当局设计更加透明、问责、参与和积极应变的治理体系。数字时代的治理¹¹ 还可以使公民和商企具备从下向上推动社会变革的能力，并可能由此最终实现经济的根本变化。¹²

二. 政策挑战

16. 自 1996 年人居二会议以来，城市发展的框架环境发生了显著的变化。经济和价值体系全球化、人口增长和快速城市化、气候变化的威胁、不平等现象加剧、全球移徙，以及新技术的影响，都在重塑城市和城市社会治理所面临的挑战。
17. 过去数年间，在多数区域出现了国家和地方选举投票人数减少的趋势，并且民间社会对政治制度和公共机构日趋不满。在世界许多城市爆发了民众示威，这表明公民越来越要求扩大公平和民主，同时凸显了今后城市治理所面临的主要政策挑战。

A. 城市治理日趋错综复杂

18. 由于我们的社会日趋错综复杂，城市治理的发展越来越受到多级系统和多利益攸关方互动的影响。
19. 目前的城市化趋势和城市变化对全球的发展态势产生了影响，为城市治理带来了前所未有的挑战。¹³ 承认城市系统日趋复杂，就会认识到城市治理需要采

¹⁰ 虽然本文件使用“各级政府”一词，但不意指某一级政府的地位要高于另一级政府。

¹¹ Dunleavy 和 Margetts (2010)。

¹² 见 Rifkin (2015: 18): “Markets are beginning to give way to networks, ownership is becoming less important than access, the pursuit of self-interest is being tempered by the pull of collaborative interests, and the traditional dream of rags to riches is being supplanted by a new dream of a sustainable quality of life”。

取更加综合性的办法，以应对目前和今后的挑战。¹⁴ 关于城市治理的新概念必须抓住整合不同级别的政府和广泛的正规和非正规行为体参与政策制订和执行工作的问题。

20. 任何改革城市治理的总体议程也需要承认与地方环境多样性有关的挑战以及新的城市形式，同时要考虑到城市化的机遇和不利影响。大都市地区、中等城市、小城镇、快速增长的城市以及日趋萎缩的城市并存，对此需要采取差异化的政策方针。虽然各国对城市规模门槛的定义差别很大，但是(国家一级的)城市政策面临的挑战任务是，既要采取针对城市特征的政策，同时还要减少不同(在贫穷、人口问题、技术设施等方面不同)城市地区和区域的不平等现象。

21. 为建立平衡、管理完善的城市系统，需要制订战略，其中应包含长期和跨部门的国家城市和区域/地域¹⁵ 政策，在不同级别的政府内部和之间提供充分的支持，并确保资源得到高效利用。

B. 权力下放缺位或不足

22. 过去 30 年间，100 多个国家通过定期民主选举，与地方当局一起建立了地方政府体系，以便使民主根植于地方、改善服务供应，以及应对地方社区的需求。

23. 但是，这些改革的执行工作情况各异、错综复杂。在一些国家，地方政府有很大的自主和责任：它们负责提供广泛的基本服务，并有能力提高占政府总开支相当大份额的税收和支出(在欧洲平均水平是 24%)。但是，自全球爆发金融和经济危机以来，地方政府面临预算紧张，并艰难地更新基础设施，以便适应结构性变化(例如，人口老龄化和气候变化)。在另外一些仍然缺乏基础服务的国家，地方政府通常权力和资源有限，缺乏专业人员和创收能力。它们预算的绝对值和相对值都很小(例如，在撒哈拉以南非洲的多数国家，低于中央政府支出的 10%)。¹⁶

24. 无效的权力下放进程会削弱多级治理、造成规划进程不充分、降低经济效能，并导致预算开支积压和交易成本上升。

C. 无效的法律和体制框架

25. 在许多国家，由于无效的法律和体制框架产生的长期积弱状况，地方政府无法发挥推动城市治理的关键潜力。

¹³ Burdett 等(2014)。

¹⁴ Rode 等(2008)。

¹⁵ 本文件中，“地域”政策或“地域战略”系指与区域规划有关的政策。区域规划处理整个区域的环境、社会和经济问题——包括对土地使用活动、技术设施和定居点增长的高效安排——这些问题涉及多个州、省或区域。

¹⁶ 世界城市和地方政府联合组织(城市和地方政府联合会)(2014b)。

26. 过去十年间，只有少数几个国家制订了全面、协调的国家城市政策。¹⁷ 国家的法律和体制框架通常未能充分适应城市地区的具体情况和亚国家政府的能力。法律、行政和财政框架经常相互脱节，不同级别的政府之间缺乏明确的责任分工，并且监管规定时常自相矛盾。此外，这些框架往往过于僵化，无法应对城市化快速变化的局面和动态。

27. 例如，城市规划和土地监管是城市治理的关键领域。¹⁸ 在许多国家，国家或地方政府无法凭借现行的法律和体制框架充分应对不断增长的土地和住房投机行为。近几十年，发展中国家的土地使用和社会住房政策的弱化，使贫民丧失了获得体面住房的权利、加剧了城市社会分化，并导致贫民窟的形成。非正规住区、权益缺乏保障以及遭受驱逐，仍然是影响全球近 10 亿人口的一个重要层面。今后数十年，这一状况将持续并加剧，除非实行恰当的政策，并且赋予地方政府权力和能力，使其改善土地和住房管理，确保实行土地监管，并将非正规住区(和传统管理系统)纳入城市地区的城市规划和管理。¹⁹

28. 城镇合作(相邻城镇发展伙伴关系与合作)可以减少体制上各自为政的现象，加强城市群经济的合力，促进城镇内部和之间的协调与协作(例如，服务供应、规划等)。欧洲在这方面开展得很好，其他区域，例如拉丁美洲，也做得越来越好。但是其他许多区域并不总是能够认识到或推动这方面的合作。在许多国家，受法律框架和国家政策的束缚，相邻城市之间和城市与其周边乡镇之间无法合作。²⁰

29. 优质的法律能够帮助建立有力的体制框架和公共问责制，并帮助利益攸关方参与城市和地域发展，加强公共部门在监管城市发展和保护公共利益方面的职责。无效的法律框架仍然是实现这些目标需要克服的持续挑战。

D. 大都市的挑战

30. 世界上有五百多个城市超过了 1 百万居民的门槛值。²¹ 其中许多城市已经实际扩张到(本地，有时甚至是国家的)行政边界之外，其经济已然全球化，正在吸引世界不同区域的货物、资本和移民流入。有些城市已经扩张成为特大城市、城市走廊或大型城市区域。大都市区可能是一个联合都市区，其中服务规划和分配都正常运转，也可能由十多个城镇组成，其中各居民区之间差异显著、地域分化。如果在大都市一级缺乏协调，可能会使解决方案丧失效益，特别是在应对溢出和外在影响的挑战方面丧失效益。

¹⁷ Dodson 等(2015)。

¹⁸ 伦敦政治经济学院城市研究中心(LSE Cities)等(2015)。

¹⁹ Parnell 和 Oldfield(2014)。

²⁰ Salet 和 Savini(2015)。

²¹ 联合国经济和社会事务部，人口司(2014)。

31. 大都市治理当局的数量自 1990 年代以来显著增加。大都市治理安排包括市镇间的软性合作，以及更为系统和综合——有时甚至是由选举产生——的治理形式。多数大都市治理改革都已引起激烈的政治辩论和争议。但是，进一步改革努力仍然面临障碍，包括强烈的地方感和对抗情绪、城镇和居民的既得利益、更高级别政府的反对，以及地方公共财政体系方面的束缚。²²

E. 不平等和排斥

32. 目前的城市化进程加剧了不平等和排斥现象——对妇女、青年、少数群体和城市贫民而言尤为如此。社会失衡造成冲突，有时候还造成暴力和政治不稳定。人们普遍承认，没有居民的充分、深入、积极的参与，无法克服现有的挑战。参与性进程仍然受到体制束缚，并且缺少立法来承认民间社会组织，保障和推动参与，以及允许获得公共信息和数据，推动形成知情公民组织。此外公共机构还缺乏透明度和问责制。

33. 推动采取城市市权的做法，即将人权视为城市政策的共有层面问题，对于加强公民参与和确保城市社会更加公平至关重要。

F. 服务供应伙伴框架薄弱

34. 就服务供应而言，与其他行为体(私人部门、非政府组织、社区组织等)的公共伙伴关系有助于服务供应和城市发展中的其他关键内容(贫民窟、城市扩建等)。

35. 但是，在许多区域，管理招标、合同和监督的法律框架薄弱或缺位，而这种不明确状态使国内和外国商业投资望而生畏。

36. 同时，实践表明，公私伙伴关系涉及多个方面(例如，可行性初步研究、有力的技术专长和谈判能力)。国家政府和地方政府往往缺乏与强大的国际公司平等谈判所必需的信息和专长，而这些国际公司在不同的公共服务供应领域拥有广泛的经验。

37. 公共机构，特别是地方政府，还面临与社区和非正规部门发展伙伴关系的挑战。

G. 对城市政策的监测和评价不足

38. 许多亚国家政府目前无法获得地方性的数据，因此没有能力做出知情决策和更好地确定地方政策的优先顺序。为开展监测和评价可持续发展目标和《新城市议程》的任务，需要在国家统计局的支持下，与地方政府和利益攸关方协作，收集更加细化和更加本地化的数据，以确保公共政策的落实。

²² Andersson (2015)。

39. 此外，国家政府未充分推动地方政府和利益攸关方参与城市和区域政策与规划的制订、执行和监测，同时民间社会利益攸关方无法参与监测和评价公共政策和项目的独立机制(例如，观测站、公民或社区评分表)。

H. 快速的技术变化

40. 数据时代极大地改变了我们的社会和我们生活、工作和消遣的方式。新的技术变化为商企、公民和公共行为体提供了无法预见的可能性。但是公共当局有时难以应对这些新的变化。哪些应该受到监管？哪些应该由市场自行处理？如何最好地保护共同利益？²³

41. 技术变化带来了错综复杂的城市挑战，需要城市机构加以适应。²⁴ 在“大数据”和互联、实时信息的收集、所有权、使用和开放性的推动下，已经形成了新的城市治理进程和结构。²⁵ 围绕传感器、算法、自动化、监控以及个人数据保护和隐私权的问题，为今后的城市治理带来了持续的挑战。

三. 安排政策选择的轻重缓急：为《新城市议程》采取变革行动

42. 若要为制订实现动态、可持续和公平的城市未来的政策创造有利条件，就需要均衡分配权力，并辅助以兼顾辅助性和相称性等关键原则的法律和金融工具。新型城市治理是基于公认的善治原则，因此把保护所有居民置于城乡发展的核心：这种治理尊重人权，具有透明度，实行问责，保护处于边缘和弱势地位的社会成员，并促进公民参与、增强青年权能和性别平等。²⁶ 善治保护并改善环境，其目标是提高生活质量，保障公众健康，减少一切人类活动对环境的影响，同时努力实现经济繁荣和就业能力。

43. 处理《新城市议程》全局性问题的法律框架对提高体制框架效率至关重要。建议会员国根据各种城市实际情况，修订和/或建立全面的法律体系，以此作为城市管理所有方面的基础。高质量的法律有助于建设强有力的体制框架、实施公共问责及利益攸关方参与城市和地域发展，并加强公共部门在监管城市发展和保护公共产品方面的作用。法律框架需要能够赋权并具有灵活性，帮助城市应对所面临的新挑战。

²³ 见欧洲城市知识网络(2015)。

²⁴ Margetts 和 Dunleavy (2013)。

²⁵ Kitchin (2014); Townsend (2014)。

²⁶ 透明国际(2015年)。

44. 有利于《新城市议程》的其他总体条件包括：能力建设、参与及适应不断变化的社会空间环境；新的具体政策需求；环境变化；数字革命等创新技术影响的影响。

A. 建立强有力的多级治理框架

45. 有效的多级治理²⁷ 是新型城市治理和成功执行《新城市议程》的总前提。落实可持续发展目标是一个多层次挑战。²⁸ 在多级治理体系内部，国家政府需要推动各级政府和公共机构之间的对话与合作，同时保留其主权职能。权力下放、伙伴关系和参与减少了一些管理层级，提高了层级之间的流动性。地理边界和政府层级内部及相互之间的网络已相互连接；非政府组织、民间社会组织和私营部门等非政府行为体被视为各级政府的重要合作伙伴。²⁹

46. 在各级政府定期协商和伙伴关系的基础上建立多级治理框架，需要连贯一致的法律框架和法规，以避免工作重叠、出现漏洞和低效使用资源。在建立有效的多级治理体系方面，确立明确和可靠的筹资机制也是一个关键因素。例如，《欧洲联盟城市议程》联合成员国、欧洲联盟委员会、地方当局、知识机构和私营部门建立各种专题伙伴关系，这是在基于共同利益的政策方法方面一个具有启发性的案例。

47. 多级治理若要产生实效，就需要立足于能够以综合方式直接应对关键问题和挑战的体制框架，而不是依赖各自为政的政策部门。³⁰ 由此可以确认，有效的综合治理需要优先整合某些地理范围和部门。³¹ 综合治理同多级治理是一致的。综合治理需要考虑两个层面：(a) 城市、大都市、地区、州/省和国家(在欧洲联盟等一些地区，还包括超国家)当局的纵向协调；(b) 同一治理层级的部门性部委、主管机构和政府以及非政府行为体之间的横向协调。

²⁷ 自“布伦特兰报告”(世界环境与发展委员会, 1987年)以来, 可持续发展被视为一项平衡社会、经济和环境利益的政策。若要平衡这些有时相互冲突的利益, 就需要建立有效的多级治理结构, 为决策和执行提供体制框架。如果没有这样一个框架, 就不可能“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”(可持续发展目标 11), 也不能应对当今紧迫的全球挑战。一些联合国决议和声明已对此予以确认。大会第 66/288 号决议第 76 段确认, “在地方、国家以下、国家、区域和全球各级代表全民声音和利益的有效治理是推进可持续发展的关键”, 第 79 段明确强调, “必须改善可持续发展体制框架, 提高其效力。该框架应以必要的具体职能和所涉任务为指导”(《里约+宣言》, 《我们希望的未来》)。

²⁸ Meuleman 和 Niestroy(2015)。

²⁹ Stoker(1998)。

³⁰ 6 et al.(2002)。

³¹ Rode, P.(2015)。

48. 需要特别注意促进政府行为体和非政府行为体(如民间社会、私营部门、学术界等)之间的合作。³² 公共和私营部门之间及公共部门-私营部门-民众之间的伙伴关系所需的合作或共同产出形式不同于国家行为体之间的合作或共同产出形式。民间社会组织和非政府组织应被视为政府行为体的重要合作伙伴。如有适当的法律框架和支助,就可以建立与当地社区和私营部门的地方合作伙伴关系,确保普遍获得基本地方服务,并可以建设具有复原力的基础设施,以保障人权和尊严,消除社会和经济不平等现象,应对环境挑战。

B. 加强权力下放进程

49. 城市政府是更接近城市居民的一级政府,因权力下放、网络化和全球化变得越来越重要。³³ 若要建立有效的多级治理框架,就必须拟定有效的权力下放进程,承认各级治理的重要性,并清晰界定国家和国家以下各级政府的角色、权限和职能。因此,上述多级治理办法应依据尊重自治和辅助性的原则,确保国家以下各级政府承担其在促进可持续城市发展方面的全部职责。³⁴ 在许多国家,这需要在国家和国家以下各级机构/政府之间更好地分享权力和资源。

50. 若要有效下放权力,就必须让充足的人力和财力资源流向地方和地区政府,这些政府在履行职责时需要为公民负责。应赋予地方当局调动当地资源的必要权力,使其有能力管理和征收地方税费,规定服务费率,可以利用不同的筹资来源,并尝试创新筹资模式。还应在国家政府和立法机构制定的准则和规则范围内,鼓励地方政府获得国家借款,并在可能情况下获得国际融资。

51. 地方当局也需要获得管理各自工作人员的自主权(依据能力和透明度等因素决定雇用、奖励和解雇)。必须在为地方政府雇员提供明确的职业道路以及适当的薪酬和培训的基础上,实现地方政府机构的专业化。为了加强透明度和问责制,法律和体制框架应提高公共管制以及公民使用这些数据的机会(如通过使用新技术),并打击腐败和行贿受贿。还必须(通过招标、合同等手段)建立有效和严格执行的监管框架,以充分利用民营企业,扩大与社区开展具体项目的伙伴关系。

52. 有效下放权力对增强国家和地方城市政策至关重要。为了改善体制框架,国家政府应促进城市和地区当局大力参与大城市和国家以下各级法律或行政改革的所有进程,参与制订国家以下各级发展战略,特别是制订和执行国家城市和地域政策。

³² Curry (2015)。

³³ 同上。

³⁴ Evans 等(2006); Floater 等(2014); Rydin (2010)。

C. 促进国家的城市和地域综合政策

53. 权力下放以及强有力的国家城市和地域政策框架也对管理平衡的城市和地域体系至关重要。这些政策需要以明确的法律和体制框架为支撑，依据辅助性、适当的政府间资金分配和增强公民权能的原则。坚定的政治意愿可以加强多级治理方法，而通过广泛的协商进程制订有远见的国家战略也需要坚定的政治意愿。

54. 国家城市和地域政策框架，加上减少地区间和地区内社会经济和地区不平等机制，对于促进可持续城市化和地区发展、确保整合各种各自为政的政策、更好地向国家以下各级政府分配国家资源都是至关重要的。此类政策将承认各级人类住区(农村、小城镇、中等城市³⁵ 和大都市)在城市系统内的重要性，通过使所有体系能够适当应对当地现实情况和挑战的方式下放治理机制，同时促进相互联系和互补性，从而建立综合性城市体系。

55. 人居三第三政策小组重点指出，国家城市政策需要合法，具有综合性和可操作性，受到有效监督，并以确保连续性同时可进行必要调整的机制为支撑。

D. 加强大都市治理

56. 应对新的城市挑战要求调整权力分配，以适应人们生活和工作所在地(城市功能区)的现实情况，³⁶ 而不是使政策同行政边界匹配；在某些情况下，行政边界是几个世纪前划定的。大都市治理机制可在迅速变化的环境下灵活地协调政策，帮助解决外部效应和外溢问题，为推动大都市的发展发挥产生协同效应。³⁷ 战略空间规划、³⁸ 重大基础设施开发和在大都市地区提供公共服务要求采取协调一致的努力，例如，公共交通系统确保每天数百万次的安全及时出行，但提供公共交通系统十分复杂，其所带来的重大技术、管理、政治和财政问题都是孤立的城市无法单独解决的。

57. 没有“一刀切”的解决办法；大都市治理模式可采取从软性伙伴关系到更加制度化的安排(例如单部门或多部门规划机构、城市间合作协议、选举或非选举产生的大都市超城市结构)等各种形式。³⁹ 在同一国家内可建立不同的模式，以恰当应对不同大都市地区的具体需求。

58. 需要制定适当的法律工具和相关激励措施，促进大都市治理和自愿的城市间合作。可制订国家标准(如人口阈值)用以确定需要大都市治理的地区，同时考虑

³⁵ ESPON(2012); Roberts(2014)。

³⁶ Hamilton,D.K.(2014); van den Berg 等(1997)。

³⁷ Clark 和 Moonen(2013)。

³⁸ Salet 等(2003)。

³⁹ 世界银行集团(2015); 经合组织(2015b),Ahrend 等(2014b); Bahl 等(2013)。

到不同地方的具体经济、社会、环境和文化特征。若要取得成功，大都市治理改革需要获得各级政府、尤其是核心城市和周边城市的接受和支持，也需要适应不同的国家/地区情况。⁴⁰

59. 大都市治理架构应获得与大都市关切问题相关的权力，并能够利用可抵御外在影响并为大型基础设施项目和城市服务调动中长期投资的融资机制。大都市财政应确保建立平衡机制，减少内部差距。与私营部门和社区建立伙伴关系也可促进为交付服务和基础设施调动更多资源(合同、租赁、特许权等)。

60. 城市地区和城市走廊(包括跨国界)的出现要求开展更广泛的横向合作，以促进经济和社会发展，应对环境挑战。需要在国家、地区和地方当局之间开展跨境协调，提高快速城市化地区的复原力。

E. 促进参与和公平的新文化

61. 第二节所述的挑战要求在权能得到增强的民间社会和活跃的地方民主的基础上建立新的“参与文化”，其特点是采用兼顾城市和地方发展的共同责任的办法。新型城市治理可促进重新调整政府、私营部门和民间社会之间的“接口”，从而“深化”平衡传统游说团体和非正式游说团体的民主做法。树立一种新型“文化”是城市治理面临的最重要挑战之一。

62. 建立适当有效的法律框架，确保公民负责任地参与各级决策，这是推动民间社会定期参与城市发展的前提条件。特别是，这涉及妇女、青年、非正规劳动者和边缘群体(如贫民窟居民、少数群体或移民)在地方一级的参与。

63. 除国家和地方法律框架外，国家和地方政府还应确定体制空间或机制，制定清晰透明的规则，便利获取公共信息(开放数据)，促进提供充分的政策支助，以鼓励自主民间组织参与地方决策进程。新技术可有助于保持居民知情并参与。

64. 在过去几年里，已在一些国家确立并适用了创新的参与进程(参与式预算和规划、青年理事会等)。然而，这些进程的一些批评者强调，参与性做法不应导致控制公民参与，而应培育自治社区组织。

65. 民间社会应使地方和国家政府对公民和社区负责，建立监测和评价公共政策的独立机制(如观察站)。国家和地方政府还可促进发展独立机制，协助在公民和公共行政机构产生冲突时进行仲裁(如地方监察员)。

F. 加强能力建设，推动城市治理

66. 新型城市治理要求增强各级治理能力及所有参与行为体的能力。首先，每个地方政府应能制订资源充足的能力建设方案，方案应与民间社会合作由当地主导，

⁴⁰ 经合组织(2015a)。

并获得国内和国际支持。权力下放和移交应成为具体能力建设方案的重点。应评估权力下放的范围和为此制定的法律框架，还应评估城市规划和管理，国家以下各级政府提高会计、审计和采购系统的能力及国家政府的后续落实能力等。

67. 这需要采用系统性办法，使用不同的教育和培训模式(高级和中级教育、技术课程、同行学习和技术支持)，从而克服许多国家在管理城市化方面存在的专业和管理能力差距。应针对地方政府和其他市级运行机构制订创新性战略。⁴¹ 这包括地方政府和民间社会参与相互交流信息和知识。民间社会参与需要制订能力建设方案，提高社区领袖和公共机构进行对话并支持伙伴关系协作办法的能力。“非正规就业妇女：全球化和组织化”、贫民窟居民国际组织等强大的非政府组织已经能够汇聚资源并扩大低收入社区获取信息的机会，并取得了切实的积极成果。⁴²

68. 还应努力弥合学术界的实际情况和地方政府的实际情况之间的差距。此外，需要加强地方政府和工商界之间的学习联系，以促进公职人员和当地利益攸关方开展更丰富的合作。在监测和评价方面，需要加强国家和地方(通过使用新技术等方式)获取并编制分类数据的能力，并发展国家以下各级政府监测城市和地域数据的能力。

G. 实现数字时代治理

69. 新型城市治理必须是数字时代治理。⁴³ 这意味着，公共利益必须推动城市创新以及利用信息技术建立新型城市治理。必须以公民为中心，继续开发已有的电子政务工具(尤其是以数字方式获取信息)，从而更好地促进部委间、机构间和部门间协作。此外，还需要探索、测试并可能进一步扩大新技术的机会，例如与传感、实时信息、预测分析、“算法治理”、自动化和大数据有关的技术机会，同时考虑风险、技术过时、成本效益和整体效率。

70. 数字时代治理应增强公民社会的权能。社交媒体为所有行为体提供了表达关切、表示意愿、施加政治压力并与政治领导人互动的平台。电子政务可促进民主化和参与，例如使公民(通过提出新立法或建议修正现行法律)更直接地参与立法和决策进程。

71. 在数字化转型时代，政府的作用应是协助和激励技术和社会创新并为此提供空间，消除法律、资金或财政障碍，并本着多利益攸关方伙伴关系的精神把各方汇聚在一起。但政府主管部门的关键作用依然是制订参与规则(例如确保互通兼容、开放数据和保护权利)，建立保护公共利益和个人隐私的框架，并提供长期愿景。这要求政府成为学习型组织，对变革持续保持开放心态。

⁴¹ Meuleman 和 Niestroy(2015)。

⁴² 参看“非正规就业妇女：全球化和组织化”(2015)以及贫民窟居民国际组织(2015)。

⁴³ Dunleavy 等(2005)。

四. 采取行动的关键行为体：使能机构

72. 只有通过所有相关行为体持续合作努力，才能成功落实《新城市议程》。这包括国家、国家以下各级和地方政府与民间社会和私营部门密切合作，以确保制订明确的任务，建立合作与对话的机制，分享最佳做法，确保问责和透明，有效下放权力，促进利益攸关方在各级的参与。尽管每个行为体都有很多具体、独特的职责，但不能孤立地应对第二节所述的挑战。即使行为体的基本动机可能不同(例如为营利或非营利目的)，但在阐明和实现《新城市议程》方面，这些行为体都有共同的利益。确定这些行为体及其作用，是朝着制定并执行政策这一重要任务迈出的关键一步。

A. 地方政府

73. 地方政府是落实《新城市议程》的关键，因此，权力下放政策应使它们受益。强大和有能力的地方政府可发挥重要的杠杆作用，以确保实现包容、可持续的城市发展，⁴⁴ 开展负责和透明的城市管理，以及多利益攸关方为保护人权和公共产品而强力参与。

74. 地方政府应在城市和地域治理方面推动并实行更加综合的参与性做法，其中包括经济、社会和环境方面内容以及美学和文化方面内容。地方政府应加强问责制和透明度机制，包括开放查阅公共文件。地方政府应最好是依照恰当的行为守则并通过培训和同行学习的方式，提高管理城市和地区发展的能力(如规划和土地管理政策)。城市间合作应成为促进地方政府之间协同增效并确保实现规模经济的优先手段。地方政府财政的挑战是城市治理的关键，需要给予特别关注(见政策文件 5 以及第三和第五节)。

75. 这些统筹办法要求地方利益攸关方通过参与性规划和预算、地方协商、社区委员会、数字民主、公民投票、城市政策监测等机制参与关键进程(规划、执行、监测)。为鼓励民间社会参与，地方政府应建立机制，促进并支持居民根据结社自由建立自治组织。

76. 地方政府应同民间社会团体进行广泛对话。地方政府是参与进程的主要促进者，负责为所有行为体营造“有利”的环境。地方政府还必须承担艰巨任务，在城市发展进程的各种压力集团和利益集团之间进行调解，从而使这一进程更具包容性。为此，地方政府必须掌握处理各种有争议问题所需的新技能。此外，各部委之间的横向合作以及各级政府之间的纵向交流是地方政府有效施政的先决条件。

77. 在地方、国家和国际各级，应承认地方政府协会是能力建设的提供者以及分享知识的重要渠道。

⁴⁴ Dunleavy 等(2005)。

78. 需要特别考虑大都市治理问题，因为大都是治理若要行之有效，就需要各种利益攸关方，包括私营部门(因为私营部门有时可能为了促进大都市地区的经济竞争力和吸引力而提倡大都市治理)、专业团体(如建筑师、工程师、地理学家、社会学家、经济学家和政治学家)、教育界和知识界(大学和智库)、工会以及其他许多民间社会组织。所有这些行为体都在树立归属感和主人翁意识方面发挥作用。

79. 其他中间一级政府(如省、地区或州政府)也可在大都市治理的协调和实效方面发挥关键作用。中间一级政府和大都市地区通常在职责和财政收入方面相互竞争。需要寻求双赢解决方案，鼓励有效合作，以避免无效竞争和工作重复。

80. 地方政府可与国家政府一道发挥更大作用，制订城市政策的监测和评价指标，为提供基本服务建立问责框架，并支持地方一级的能力建设方案(见第 14 至 15 段；A 节；人居署《关于权力下放的国际准则》，2009 年)。

B. 国家政府

81. 虽然地方政府最接近城市居民，可以在制定城市议程方面发挥最大影响，但国家政府最有条件促进并确保各级政府切实下放权力和利益攸关方参与。国家政府应认识到地方一级能力建设的重要性，并与当地政府合作，确保成功落实《新城市议程》。

82. 在城市治理领域，不同政府部门之间的紧张关系不可避免，但角色和职责不清会加剧这种紧张关系。因此，国家政府必须明确界定每个关键行为体的角色和职责，并在履行移交或分配给地方政府的角色和职责方面，赋予地方政府高度自治权。

83. 国家政府有责任制定国家城市和地域政策方面的法律和体制框架(见关于国家城市政策的政策文件 3)。在这方面，国家当局应建立并推广各级政府之间开展对话和协调的适当机制，使地方政府大力参与制订、实施和监测城市和地区的政策和计划。例如，国家政府可建立国家城市论坛、⁴⁵ 智库或立法程序，与所有利益攸关方讨论对国家有现实意义的城市问题。

84. 国家政府应在政府所有领域促进公开性和透明度以及问责制和责任制。国家政府应加强用于通过行政手段解决冲突的国家系统(如审计部门和采购系统)和独立的法律机制。此外，国家政府应在国家统计局帮助下并与地方政府和地方利益攸关方合作，确保收集本地化数据，以协助监测和评价国家以及国家以下各级的城市发展政策。

85. 在相关情况下，国家政府应支持并协助开展跨界合作，从而承认毗连城市地区之间增强协调所带来的巨大经济和社会效益，同时支持城市和地区之间开展跨

⁴⁵ 国家城市论坛的形式和作用各异，但大都得到国家政府的协助。此类论坛在巴西得到积极落实，并正在一些亚洲国家出现。

界和超国家合作。此外，国家政府应促进城市地区在各自地域范围内增强相互合作与交流。

C. 司法部门和立法部门

86. 在制订催生《新城市议程》的规章方面，立法机关在各个级别具有重要作用。立法机关还在适用“我们共同的未来”（布伦特兰报告）、“第 21 次缔约方大会气候行动议程”以及《新城市议程》等政策、条约和议程方面发挥重要作用，这些政策、条约和议程在超国家一级提出并获得批准，但必须在国家一级执行法律。

87. 司法机构在解释和界定原则、价值观和权利的范围方面发挥关键作用，因此，也可以在促进和鼓励落实《新城市议程》方面发挥战略性作用。正如 1996 年《伊斯坦布尔宣言》所述，司法机构承担的至关重要任务是，确保“个人和民间社会组织有权代表没有资源或能力采取法律行动的受影响社区或团体采取法律行动”，并使“受影响个人和团体能够通过有效的司法和行政渠道，对造成社会和环境损害或侵犯人权的决定和行动提出异议或寻求补救”。

D. 超国家政府和政府间合作

88. 超国家机构可在制定与核准良好城市治理全球准则方面发挥重要作用。例如，欧洲联盟《里尔议程》提倡“进一步认识到城镇和城市在空间规划中的作用”，并从欧洲联盟“城市审计”入手，进一步发展了城市指标工作。⁴⁶

89. 然而，还必须承认，包括区域和次区域组织(如东盟、南方共同市场、非洲联盟和非洲的次区域组织)在内的其他政府间论坛是重要的使能行为体。此类组织应鼓励跨境城市间合作与承诺，例如东盟成员国市长提出的《2015 年东盟城市和地方政府望加锡宣言》。它们还可编写准则并在成员中分享城市治理的良好做法。⁴⁷

E. 民间社会

90. 民间社会是一个独立于国家和市场的社会领域，涵盖存在于公共生活中的各种非政府组织和非盈利组织，这些组织基于道德、文化、政治、科学、宗教或慈善考虑因素，表达其成员(或其他人)的利益和价值观。民间社会组织包括非营利性组织(地方、国家、国际组织)、社区组织、慈善机构、工会、信仰组织、土著群体和社会运动。

91. 民间社会组织是阐明和落实《新城市议程》的重要行为体；它们协助并推动所有居民的积极参与。这包括妇女、青年和老年人、土著社区、移民和难民、族裔和宗教少数群体、女同性恋、男同性恋，双性恋和变性者群体以及其他弱势、

⁴⁶ Parkinson(2005),p.15。

⁴⁷ 透明国际(2015)。

处境不利或被边缘化的群体。此类团体和个人并非总是能够通过民间社会组织(如非政府组织)、私营部门或正式的政治渠道发挥自己的能动作用。

92. 因此必须强调《伊斯坦布尔宣言》中的表述,即“可持续的人类住区发展需要民间社会组织的积极参与,以及所有人的广泛参与”。

93. 政府机构和民间社会建立运作良好的关系需要调解者和协助者。一些非政府组织和学术组织以各种身份承担这一角色,同民间社会团体结成长期联盟,还有些组织则与社区组织密切合作,提供具体服务并在提出和完善新举措方面发挥催化作用(如以社区为基础的贫民窟调查或监测系统)。

F. 教育和知识机构

94. 有关城市问题的教育和研究可在地方一级发挥更积极的作用,向民间社会和地方政府传播并推广知识。

95. 小学、初中和高中可发挥重要作用,教授并培训儿童和年轻人有关城市基本原则和问题的知识,以及怎样才能成为城市的积极民主公民,参加当地的决策过程。从长远来看,这将加强地方一级的能力建设和参与。

96. 学术界不仅为正在进行的项目和城市化进程增加系统知识,而且在学生参与下,还有可能弥合不同类型知识以及理论与实践之间的差距。学生可通过参与与合作的方式提供规划和设计服务。

97. 若要弥合学术界和地方政府现实情况之间的差距,就需要二者增强联系和互动,并进行开诚布公的对话。大学可带头创造知识,更新课程,从而更加贴近并更及时回应地方政策的优先事项。虽然强烈建议地方政府根据通过研究获得的信息作出决策,但学术界也应努力向决策机构传播和宣传其研究成果。

G. 私营部门

98. 私营部门将在落实《新城市议程》中发挥重要作用。⁴⁸

99. 私营部门包括个体、营利性和商业性企业或工商实体(开发商、承包商)、制造商和服务提供商、工商协会和联盟以及公司性质的慈善基金会。《伊斯坦布尔宣言》第238(b)段强调,必须“鼓励工商企业执行投资和其他政策,包括开展促进人类住区发展的非商业活动,特别是在创造就业机会、提供基本服务、获得生产性资源和建设基础设施方面”。这一原则也应成为《新城市议程》的支柱,同时必须培育各种规模工商企业协助交付服务和促进创新的潜力。

100. 例如,私营部门可通过公共和私营部门之间及公共部门-私营部门-民众之间的伙伴关系,在城市发展中发挥积极作用。国家和地方政府应酌情建立法律和

⁴⁸ 联合国(2009)。

体制框架并收集知识，协助建立此类复杂的伙伴关系并对其进行规范，同时确保长期保护公众利益。⁴⁹ 政府行为体还支持地方利益攸关方积极参与执行工作，强调共担责任、共同主导和共同创造。

101. 私营部门的传统角色是创造就业、财富和利润，但该部门应越来越多地确保“企业的社会责任”，严守三条底线：若要取得长期成功，必须同样重视财务底线、环境底线和社会底线。这符合联合国《全球契约》的十项原则以及《伊斯坦布尔宣言》第43(m)段，其中强调“扩大‘资产负债表’概念”。

102. 企业性质的慈善组织也将通过推动创新作法、提供宝贵的资金支持、协助传授有关城市发展成功模式的知识等方式，在《新城市议程》中发挥重要作用。

H. 金融机构和国际发展机构

103. 养恤基金、银行、保险公司和主权财富基金等金融机构在根据不同需求分配资金方面发挥特殊作用。它们应依照透明的行为守则(如联合国负责任投资原则)，以负责任和问责的方式在全球、国家和区域各级同国家和地方政府合作。在投资地方项目时，金融机构应按照《亚的斯亚贝巴行动议程》的承诺，即“更好地使私营部门激励机制与公共目标保持一致，包括鼓励私营部门采取可持续做法，促进长期优质投资”，与地方政府和其他地方利益攸关方就项目的设计和实施开展合作。

104. 同样，国际发展机构应引导资金流向基本城市服务和基础设施，为地方一级的培训和正在进行的能力建设提供资金。《亚的斯亚贝巴行动议程》指出，国际发展机构应“支持发展中国家，特别是最不发达国家和小岛屿发展中国家的城市和地方当局，建设具有抗灾能力并且无害环境的基础设施，包括能源、交通、水和环境卫生设施，以及就地取材并具有可持续性和抗灾能力的建筑。”

五. 政策的设计、执行与监测

105. 如前几节所述，若要建立一种新的城市治理形式，及时应对我们的社会出现的日益复杂和不确定情况，就必须在不同层面作出重大转变。在机构和民间社会之间构建一种新的合作文化，要求我们建立一种有效的多级治理制度，并辅之以权力下放的机构及国家的城市和地域政策；适应大都市地区的治理；活跃和积极参与的民间社会；能力建设方案。

106. 国家当局应当：

⁴⁹ Da Cruz 和 Marques(2012)。

建立强有力的多级治理框架

(a) 建立和推广各级政府之间对话与协调的适当机制，让国家以下各级政府参与制定和执行关键政策及与其直接相关的所有其他事项，例如权力下放、国家以下一级的行政分界、城市和地域政策；

(b) 在国家 and 区域两级实施这些机制(例如，通过国家或区域政府委员会、论坛、咨询委员会)，加强公共机构之间的合作。这将对于《新城市议程》和可持续发展目标至关重要，因为最初就是把《新城市议程》和可持续发展目标设计为一个多层面、多部门事业，目的是促进将目标和具体目标落实到地方一级；

(c) 评估涉及到城市和地域发展政策的主要机构、程序和条例，查明机构方面的重叠和差距、相互矛盾的立法和条例及规划和预算执行方面的工作积压；

(d) 以协作方式逐步修订国家、区域和地方政府立法和条例，推动建立更加协调一致、更加包容的多级治理系统，同时采取自下而上和自上而下的做法，以促进国家综合城市和地域政策；

加强权力下放进程

(e) 定期审查国家和地方政府的立法和规则，以确保在辅助性和尊重地方自治原则的基础上，国家以下各级政府有足够的力量来支持实施行之有效权力下放进程。渐进和具有适应能力的法律和体制改革应在承认合法自治的国家以下一级政府基础上，促进有效的权力下放，而国家以下一级政府通过普选产生，拥有由国家法律以及在可行的情况下由宪法规定的明确权限、责任和资源；

(f) 确保获得授权的地方政府有资格获得充足、足够多样化、与法律规定的下放权力相符的财政资源，从而使地方政府向选举产生政府的公民负责并接受他们的问责。地方当局的很大一部分财政资源应来自地方税收和各种收费，以用于支付其所应提供服务的至少一部分费用。然而，一些资源将来自其他各级政府的转帐(赠款、补助金)，以补足地方预算。为了不让任何地域或城市落伍，平衡机制应确保所有的地域和城市拥有保障向居民提供基本服务的财政资源。国家政策应有助于以负责任和透明方式获得足够的借款，从而使国家以下一级政府能够对必需的、具有复原力的基础设施和服务进行投资(财政改革的详情见第政策股提交的文件)；

(g) 确认应允许地方当局决定各自的行政结构，以适应当地需要，并允许地方政府根据业绩和避免裙带关系的透明政策，自主管理其工作人员。这可能需要进行能力建设，以推动实现地方政府雇员的专业化；

(h) 加强国家以下各级政府的能力以及国家政府采取后续行动的能力，以保证透明度和问责制(例如良好的会计、审计和采购系统)。还必须改进公共信息和

数据(如公开数据)的查阅,制定打击腐败和贿赂的各种机制(行为守则、利益和资产申报、反腐执法机制等);

(i) 鼓励制定适当的监管框架,支持地方政府与私营部门和社区合作,以建立基本服务和基础设施。应推广使用新技术,以改善城市管理及问责制和透明度,同时注意保护公共产品、对获取数字信息的具体限制及当地习惯;

促进制定国家的综合城市和地域政策⁵⁰

(j) 制定或加强国家的城市和地域政策,将此作为多级城市治理的一个重要支柱,以期促进更平衡、更可持续的区域发展;

(k) 制定或改进国家的城市和地域政策,以制定一个增强国家和地方政府与主要利益攸关者协调的框架。应通过更广泛的协商进程拟定各项政策,以使各方拥有主导能力;

(l) 在国家一级,加强各部门主管城市和地域政策的部委和国家机构能力和协调(例如,通过一个主管城市发展的部或部级协调办公室),以避免将城市政策条块分割,推广统筹兼顾做法;

(m) 在地区一级,推动和便利都市地区、中等城市和小城镇与各自内陆地区之间的协作和互补,以建设一个强有力的“城市系统”,促进城乡伙伴关系;

(n) 确保国家和地域政策承认并支持中等城市作为区域发展节点的作用,推动更加平衡的城市和地域发展;

(o) 促进附近地方政府之间的合作(横向合作)、尤其是小城镇之间的合作,具体方式是考虑制定一项法律框架,允许和鼓励建立共同制定计划和共同交付服务城市联合体,目的是实现规模经济效应,有效利用资源。应特别关注有具体特点的地区(例如三角洲地区)以及构成城市群和城市走廊的城市,利用新的经济机会开展规划、使用基础设施和公共服务、开展综合环境保护等;

(p) 考虑开展跨界合作,以更好地管理新出现的城市地区、区域和跨越国家边界的走廊。这涉及制定双边合作协定和建立区域一体化机制(例如欧洲联盟、东盟地区的新加坡-巴塔姆-柔佛和南方共同市场的城市合作);

(q) 确保国家和地域政策防范环境退化和对各级政府的损害;

(r) 关于可持续发展目标具体目标 1.4,改善非正式住区的管理,确保在地域监管框架和规划中规定落实“土地权利的连续性”,同时认识到地方上存在多种类型的土地保有权。各级政府应承认和记录人与土地之间具有各种表现形式的

⁵⁰ 另见第三政策小组提交的文件。

关系，承认土地部门的多样性和复杂性，执行有的放矢的解决方案，以更好地保障所有城市居民的土地保有权利；

强化都市治理

(s) 考虑建立都市治理结构，借助于适当的体制安排、法律改革或奖励措施，促进在城市之间开展都市规模的自愿合作。为此，建议各国政府与地方当局协商，建立确认都市地区的国家标准(例如人口门槛)；

(t) 建立都市一级的账户，整合从不同现有来源汇总的数据，并列入可以体现都市规模的新的专项数据。关键数据应涵盖都市空间发展、经济发展、住房、运输和环境业绩；⁵¹

(u) 赋予都市政府权力和责任，并在都市政府和其他级别政府之间作出明确任务分工，以避免责任不清。应在都市层面制定的重大部门政策可以包括空间规划和土地利用、运输基础设施和关键服务(水、废物)、环境保护、经济发展、住房、预防风险等。为了避免争夺职责和财政资源，需要建立有效的合作机制，特别是与都市当局和其他中级政府(例如地区、州和省)；

(v) 建立明确可靠的供资机制，以增强都市治理的能力，同时，避免都市和其它中级政府的竞争。都市政府必须拥有更多的财政管辖权，以调动其管辖范围内产生的潜在财富，不论是经济或财产收益(包括土地增值)还是都市内部的平衡机制；

(w) 考虑通过地方税收以及城市和其他各级政府(包括中央政府)的转帐筹集资金，建立具体的都市基金，用以处理外部因素(溢出效应)，而且这些基金可以在调动中期和长期投资方面发挥杠杆作用。此举将提高都市的贷款信用，使其能够得到国家和国际融资，包括公共和私营部门融资，以便为发展主要基础设施和服务进行投资；

促进建立一种参与和公平的新文化

(x) 在国家一级，建立或促进有效的监管框架，增强地方政府的参与。监管框架的起草工作应让由个人和组织构成的、全面、包容各方的平台负责，同时考虑到当地的具体情况、文化和习俗。监管框架应处理参与、运作机制、监测工具、财务规定和适用参与进程用的时机等问题；

(y) 推动地方领导人对弱势群体保持开放心态，随时准备开展对话。可以通过透明、问责和全面交流战略方式增强这方面的努力，所采取的方式包括但不限于查阅公共文件、开放数据政策、公开听证会和重要项目的早期阶段开展公共讨论。后者对于预计会出现利益冲突的项目尤为重要；

⁵¹ 经合组织(2012年)。

(z) 确保地方当局和更高级别的政府承认和支持自治性民间社会运动和组
织。可以通过各种机制做到这一点，例如将一定比例的地方预算划拨给民间社会
运动、提供实物支助、提供空间和设备、借助于媒体和其他有利手段；

(aa) 鼓励在创新性直接参与进程方面进行尝试，例如参与式预算编制、与
民间社会组织共同提供服务和基于社区的监测；

(bb) 参与活动应利用数字技术和社交媒体获取信息、进行数据收集、开展
交流和协调各种活动；

(cc) 让民间社会组织、非政府组织和学术界参与公共政策和项目的监测和
评价，例如通过观测站、公民或社区报告卡等；

(dd) 建立独立机制，维护居民在涉及地方当局和私营公司问题上的立场，
特别是在贫民窟和非正规住区方面。通过激励措施、宣传活动、培训和提高公众
认识等方式，鼓励妇女参与公共讨论、行政管理和城市发展决策；

**加强城市治理的能力建设：在治理的同时必须开展能力建设，以确保变革可以持
续，执行工作取得成功**

(ee) 建立一个全系统范围的能力建设联盟，从而在国家 and 地方政府与想法
相同的合作伙伴(学术界、非政府组织)之间、在现有当地政府和民间社会网络之
间开展结构性对话，并在适当情况下开展国际合作；

(ff) 促进采取提高认识举措，以展示能力建设的附加价值以及能力建设与
扩大政策成果之间的联系。能力建设战略和方案必须立足于当地的具体情况。传
统培训所采取的部门做法需要向综合做法转变，以打破各自为政现象，开展战略
性、全系统思维。能力建设战略应鼓励试验和创新；

(gg) 国家和地方政府应制定资源充足的能力建设方案，以对政府官员和雇
员开展培训，改善城市管理的质量，支持采取一种协作性质的综合管理做法；

(hh) 培训方案和政府倡议应具有具体针对性，以加强社会中最边缘化和最
弱势群体的技能和能力，使这些社区克服造成其脆弱性和受到排斥的成因；

(ii) 它们还应制定具体的培训方案，以满足民间社会的参与需求，提高社区
领导人士和公共机构开展对话的能力，支持采取协作性合作伙伴关系做法。必须
(依法)承认，地方政府协会是能力建设的提供方和知识共享的重要工具；

(jj) 开展这种努力的一个先决条件是,必须确保公务员的职业生涯得到报偿:经济和声誉上的承认至关重要。国际发展倡议应始终包括地方一级的培训供资和能力建设,以确保任何此类方案可以持续;⁵²

(kk) 任何此类方案应巩固和扩大北南和南南的城市、地方政府和民间社会之间的合作,这一合作如能获得充分支持,就能够促进能力建设方案,并有助于同行学习,加强主管城市和地域发展公共官员(民选和非民选)的作用,有利于当地利益攸关方参与;

监测与数据

(ll) 在多方利益攸关方的参与下并采用商定的定量和定性指标,在国家和地方两级建立城市和地域政策的定期监测系统。监测系统将得益于收集和提供可比统计数据 and 资料;

(mm) 各级政府协助提供优质、及时、可靠的数据,并将这些数据按收入、性别、年龄、种族、族裔、移徙状况、残疾分列,并指出地理位置和与国家具体情况相关的特征;

(nn) 利用为《2030 年议程》制定的许多具体目标和指标,特别是目标 11 和 16,此举可以有助于为城市治理制定一套基本指标。此外,需要制定更广泛的指标,使每个国家能够根据本国的特定背景或意向对这些指标做出调整。这套指标应是动态的并处于不断演变之中;

(oo) 建立报告机制并将此作为“城市和地域政策国家观察站”的一部分,设立一个由来自国家和地方政府、学术界、民间社会、工商部门的代表组成的联合指导委员会,以建立一个国家报告制度,并辅之以城市一级的定期报告、同行审查、公民满意度调查或报告卡、及基于社区的监测;

(pp) 建立可以用作能力建设工具的有效评估机制,让所有相关行为者参与其中,共同思考和审视各自的做法,通过进行有影响力的审查来丰富自己的计划和行动;

(qq) 确保成功制定和落实以公民为中心的数字经济治理,从而不断发挥技术创新的作用。这将需要坚强的政治意愿、协作领导和新的体制框架,“纳入国家信通技术政策和电子政务战略,加强机构,建设公务员的能力”;⁵³

(rr) 制定和建立开放数据、兼容性、协作和互操作性的标准;

⁵² 例如,《亚的斯亚贝巴行动纲领》指出,“我们将支持发展中国家,特别是最不发达国家和小岛屿发展中国家的城市和地方当局,建设具有抗灾能力并且无害环境的基础设施,包括能源、交通、水和环境卫生设施,以及就地取材并具有可持续性和抗灾能力的建筑”。

⁵³ 联合国(2014 年),第 12 页。

(ss) 确保以足够的人力资本和“按规格定制”的强大信息和通信技术基础设施为支撑，致力于开展透明、负责任、及时回应、包容各方和协同的城市治理。公共当局应主导通信技术治理工具的设计、使用和监测的要求；

六. 结论

107. 妥善的城市治理和体制框架是《新城市议程》取得成功的关键所在。成功的城市治理需要民主和包容，应该从长计议，具有灵活性，并能迅速做出调整。城市治理应具有多种规模和多个层面，能够由于其创新性、前瞻性思维、接受新思想和迅速适应城市景观的变化(例如发展中国家出现的都市化、郊区城市化和城市快速增长)而适应变化。成功的城市治理还需要灵活适应城市在经济和社会架构方面的变化(例如不断变化的数字时代带来的新的压力、经济体的日益虚拟化和外移、社会的碎片化和城市绅士化、人口老龄化和青年人口骤增)，以及全球存在的不确定性(不平衡的经济增长、金融和经济危机、气候变化和自然灾害的影响等)。

108. 新的城市治理需要明确地回应公民的新要求，以解决城市权问题，具体做法是在各级政府中制定有利的法律和体制框架。

109. 新的城市治理将日益成为错综复杂、多级和多利益攸关方治理系统的产物，并立足于各级政府之间以及公民与各种非政府(包括私营部门)行为者之间的相互作用。

110. 在国家一级，一个强有力的多级治理系统将拥有：(a) 国家在城市和地域发展方面制定强有力的政策；(b) 行之有效的的权力下放进程；(c) 把妥善、一致、可执行的法律框架作为透明和负责任机构的支撑。

111. 在城市一级，强有力、有能力的地方政府是确保包容和可持续的城市治理以及负责任和透明的城市管理的主要手段，而且有多方利益攸关方的积极参与，让所有人拥有平等权利和平等机会。应在城市一级承认城市权，并将此作为一项贯穿各领域的政策做法。

112. 多级治理的一个支柱是制定一项国家的城市 and 地域政策，推动建立强有力的城市系统，平衡地域发展。包容性、开放性和建立共识是这些政策的制定过程的一部分，与产出同样重要。这将成为不同级别的政府之间和主要利益攸关者之间制定更加合作和协调的工作框架的基础。这一进程将促进完成一种范式转变，把自下而上和自上而下的做法结合起来，目的是发挥大都市地区、中等城市和小城镇之间的协同增效和互补作用。

113. 多级治理的第二个关键支柱是，通过分享权力、能力和资源，增强地方政府的权能。二十一世纪的城市治理模式应包括强有力、受到认可的地方政府，让地方政府拥有更大权力和更专业的工作人员，从而促进在城市发展方面采取更加

全面综合的做法。应通过激励措施促进城市之间的合作，包括城市和农村市镇之间的合作，以创造规模经济和一体化经济。地方当局还应当负责让包括最弱势群体在内的当地利益攸关方积极参与地方决策。

114. 在多数国家，大城市群是国家发展的引擎。应根据各自的具体情况调整都市治理制度，并给予其适当的权力和资源。新型城市——例如特大城市、城市地区和城市走廊——的治理将成为最大的挑战之一。

115. 无论城市政府的架构和规模如何，需要解决获得充足资金这一问题。地方政府若要能够动员其地域内产生的潜在财富，为城市筹集资金，就必须要有充足的地方财政管辖权和能力。作为多层面安排和权力下放进程的一部分，中央政府还必须(通过共享税收和转账支付等方式)确保建立平等机制，以在各地域之间平衡地重新分配国家资源。中央政府应当支持地方政府获得借贷，以投资于影响城市未来的基础设施，保障国家发展。适当的监管框架和技术支持可以通过建立创新伙伴关系，促进地方政府、私营部门和社区共同承担责任、共同提供服务和共同修建基础设施。新技术可以成为改变城市管理和促进参与的重要杠杆。在所有这些情况下，公共当局应意识到，需要保证普遍获得公共服务和保护公域(公共空间、水、空气和环境)。

116. 增强民间社会的权能是公正、多级别治理系统的第三大支柱，民间社会组织良好并受到尊重，有能力成为公共机构的积极还有严苛的合作伙伴。应该在国家一级制定促进参与的有效监管框架，并由地方政府通过，用于日常实践中。地方当局和更高级别的政府应承认并支持独立的民间社会运动和私营部门，例如可采取资助或其他方式。应通过透明度、问责制和全面宣传战略等方式，扩大妇女、青年、城市贫民、少数群体和弱势群体对决策的参与。

117. 需要进一步发展各国政府、民间社会和私营部门之间创新、有实质意义、透明和负责任的相互关系。应鼓励与民间社会组织共同提供服务，以提出新的替代做法，特别在通过传统制度提供服务可能存在困难的最边缘化地区。

118. 《新城市议程》将需要广泛的能力建设进程，让国家和地方政府、民间社会和私营部门参与进来。国家机构和地方政府应建立资源充足的能力建设方案，以支持培训公职人员和当地民间社会组织领导人的变革进程。国家和地方政府、志同道合的伙伴(例如学术界和非政府组织)以及民间对于社会网络和国际组织之间建立全系统能力建设联盟，将促进能力建设至关重要。

119. 只有就各项指标的定义达成一致，并收集可靠的分类数据，才能在国家和地方两级建立城市和地域政策的多方利益攸关方监测系统。

120. 在充满不确定性的变革时期，只有在本文件所讨论的价值观和做法的基础上提出的新型城市治理可以有助于“使城市和人类住区具有包容性、安全、拥有复原力和具有可持续性”。

参考资料

6, P., Leat, D., Seltzer, K. and Stoker, G. (2002), *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*, New York, Palgrave.

Ahrend,R.,Farchy E.,Kaplanis,I.,Lembcke A.(2014a),” What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries” , OECD Regional Development Working Papers, Paris, OECD Publishing.

Ahrend,R.,Gamper,C. and Schumann,A.(2014b), “The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations” , OECD Regional Development Working Papers, Paris, OECD Publishing.

Andersson,M.(2015),*Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*, Discussion Paper, Bonn and Eschborn (Germany), UN-Habitat – GIZ.

Ansell, C. and Gash, A. (2012), “Collaborative Governance in Theory and Practice” , *Journal of Public Administration Research*, 18, pp. 543-571.

Bahl, R., Linn, J. and Wetzell, D. (eds.) (2013), *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy.

Benz, A. and Papadopoulos, Y.(eds.)(2006), *Governance and Democracy. Comparing national, European and International Experiences*, London and New York, Routledge.

Boniburini, I., Moretto, L., Smith, H., and Le Maire, J. (2013), “The right to the city. The city as common good. Between social politics and urban planning” , *Cahier de La Cambre N.8, La Lettre vol ée*.

Bradlow,B.(2015), “Quiet Conflict: Institutional Change, Informal Settlement Upgrading, and Formalized Partnerships Between Local Authorities and Urban Social Movements in South Africa” , in Herrle, P., Ley, A. and Fokdal, J. (eds.) *From Local Action to Global Networks: Housing the Urban Poor*, London, Ashgate.

Burdett,R., Rode, P., Shankar, P. and Vahidy, S.(eds.)(2014), *Governing Urban Futures*, London, LSE Cities, London School of Economics and Political Science.

Campbell, T. (2012), *Beyond Smart Cities: How Cities Network, Learn and Innovate*, New York, Earthscan.

Clark, G. and Moonen, T. (2013), *The Ten Traits of Globally Fluent Metro Areas: The International Edition*, Washington D.C., The Brookings Institution.

Cooke, B. and Kothari, U (2001), “The Case for Participation as Tyranny” , in Cooke, B. and Kothari, U. (eds.) *Participation. The New Tyranny?*, London, Zed Books.

Curry, D.(2015),*Network Approaches to Multilevel Governance. Structures, Relations and Understanding Between Levels*, New York, Palgrave Macmillan.

da Cruz, N.F., Marques, R.(2012). “Mixed companies and local governance: no man can serve two masters” , *Public Administration*, 90:3, pp. 737-758.

Dodson, J., Ali, J., Dalton, T. and Horne, R. (2015), *Consolidated Report of Regional National Urban Policies*, RMIT University.

Dunleavy, P. and Margetts, H. (2010), *The Second Wave of Digital Era Governance*, American Political Science Association Conference.

- ESPON(2012),Second Tier Cities and Territorial Development in Europe: Performance, Policies and Prospects, Luxembourg, ESPON and European Institute of Urban Affairs, Liverpool John Moores University, 2012.
- European Commission (2011), Cities of Tomorrow: Challenges, visions, ways forward, Brussels, European Commission.
- European Urban Knowledge Network (EUKN) (2015), Challenges of Small and Medium-Sized Urban Areas (SMUAS), their Economic Growth Potential and Impact on Territorial Development in the European Union and Latvia, The Hague, EUKN.
- Evans, B., Joas, M. Sundback, S. and Theobald, K.(2006), “Governing local sustainability” , Journal of Environmental Planning and Management, 49:6, pp. 849-867.
- Farvacque-Vitkovic, C. and Kopanyi, M.(eds.)(2014),Municipal Finances: A Handbook for Local Governments, Washington, D.C., World Bank.
- Floater, G, Rode, P., Friedel, B. and Robert, A. (2014), Steering Urban Growth: Governance, Policy and Finance. New Climate Economy Cities, Paper 02, London, LSE Cities, London School of Economics and Political Science.
- Gaventa, J.(2004), “Towards participatory governance: assessing the transformative possibilities” ,in Hickey,S.and Mohan,G.(eds.),Participation: from Tyranny to Transformation? London and New York, Zed Books, pp. 25-41.
- Governance Working Group of the International Institute of Administrative Sciences (1996), Governance, <http://www.gdrc.org/u-gov/governance-define.html>.
- Grisel, M. and van de Waart, F. (eds.) (2011), Multilevel Urban Governance or the Art of Working Together, The Hague, EUKN.
- Gurstein, P. and Angeles, L. C. (2007), Learning Civil Societies: Shifting Contexts for Democratic Planning, Toronto: University of Toronto Press.
- Hamilton, D.K. (2014), Governing Metropolitan Areas: Growth and Change in a Networked Age, New York, Routledge.
- Healey, P. (1997), Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies, London, Macmillan.
- Healey, P. (2012), “Re-enchanting democracy as a mode of governance” , Critical Policy Studies, 6:1.
- Heinelt, H.,Getimis, P., Kafkalas,G.,Smith,R.,and Swyngedouw,E.(2002), Participatory Governance in Multi-Level Context: Concepts and Experience, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Herrle, P., Fokdal, J., and Ley, A. (2012), “New Urban Players in Africa and Asia: The Role of Grassroots Organizations” , in H. Mieg and K. Töpfer (eds.), Institutional and Social Innovation for Sustainable Urban Development, New York, Routledge.
- Herrle, P., Ley, A., and Fokdal, J. (eds.) (2015), From Local Action to Global Networks: Housing the Urban Poor, London, Ashgate.
- Herrle, P., Ley, A., and Nebel, S. (2014), Innovative Measures of Community Based Monitoring as an Instrument for Inclusive Urban Development, Working Paper, Eschborn, GIZ.

- Hickey, S. and Mohan, G. (2004), “Towards participation as transformation: critical themes and challenges” , In Hickey, S. and Mohan, G. (eds.), *Participation: from Tyranny to Transformation?* London and New York, Zed Books, pp. 3-24.
- Hooghe, L. and Marks, G. (2001), *Multilevel Governance and European Integration*, Lanham, Rowman and Littlefield Publishers.
- Hooghe, L. and Marks, G. (2003), “Unraveling the Central State, but How? Types of Multilevel Governance” , *American Political Science Review*, 97:2, pp. 233-243.
- International Observatory on Participatory Democracy (2015), *Studies and Research* <http://www.oidp.net/en/home/>.
- Jessop, B . (1998), “The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development” , *International Social Science Journal*, 50:155, pp. 29-45.
- Kearns, A.and Paddison, R.(2000), “New challenges for urban governance” , *Urban Studies*, 37:5-6, pp. 845-850.
- Kitchin, R. (2014), *The Data Revolution: Big Data, Open Data, Data Infrastructures and their Consequences*, London, Sage.
- Levitas, R., et al. (2007), *The Multi-dimensional Analysis of Social Exclusion*, Social Exclusion Task Force, London, Cabinet Office.
- Lorrain, D.(ed.)(2011), *Governing Megacities in Emerging Countries*, Surrey, Ashgate.
- Lovegrove,N. and Thomas,M.(2013), “Triple-Strength Leadership” ,*Harvard Business Review*, September, <https://hbr.org/2013/09/triple-strength-leadership/ar/1>.
- LSE Cities (2015), *The Urban Age: Governance*, 2015 <https://urbanage.lsecities.net/>.
- LSE Cities, UN-Habitat, UCLG (2015), *The Urban Governance Survey - How Cities are governed. Building a global database for current models of urban governance* <https://urbangovernance.net/en/>.
- Luxembourg Institute of Socioeconomic Research(2015), *Opportunities of Cross-border Cooperation between Small and Medium Cities in Europe*, Luxembourg, LISER.
- Margetts, H., and Dunleavy, P. (2013), “The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web” , *Philosophical Transactions of the Royal Society*, 371:1987, pp. 1-17.
- Marks, G.(1993) “Structural Policy and Multilevel Governance in the EC” ,in Cafruny, A. and Rosenthal, G. (eds.), *The State of the European Community Vol. 2: The Maastricht Debates and beyond*, Boulder: Lyne Rienner, and Harlow: Longman.
- Meuleman, L. and Niestroy, I. (2015), “Common But Differentiated Governance: A Metagovernance Approach to Make the SDGs Work” , *Sustainability*, 7:9, pp. 12295–12321.
- Mosse, D. (2001), “'People's Knowledge', Participation and Patronage: Operations and Representations in Rural Development” ,in Cooke,B. and Kothari, U.(eds.) *Participation. The New Tyranny?* New York, Zed Books.
- Moulaert, F., Martinelli, F., Swyngedouw, E. and González, S. (eds.) (2010), *Can Neighbourhoods Save the City? Community Development and Social Innovation*, New York, Routledge.

- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2009), “Multilevel Regulatory Governance”, OECD Working Papers on Public Governance No. 13, Paris, OECD Publishing.
- OECD(2011), “Governance of Public Policies in Decentralized Contexts, A Multilevel-Approach” , OECD Regional Development Working Papers, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2012), Redefining “Urban” , A New Way to Measure Metropolitan Areas, Paris, OECD Publishing.
- OECD (2013a), Colombia: Implementing Good Governance, Paris, OECD Publishing.
- OECD (2013b), Rural-Urban Partnerships, an integrated approach to economic development, Paris, OECD Publishing.
- OECD (2015a), Governing the City, Paris, OECD Publishing.
- OECD(2015b), The Metropolitan Century: Understanding Urbanization and its Consequences, Paris, OECD Publishing.
- OECD (2016), Water Governance and Cities, Paris, OECD Publishing.
- Oström, E.(1996), “Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development” , World Development, 24, pp. 1073-1087.
- Parkinson, M. (2005), Urban Policy in Europe. Where have we been and where are we going?, document prepared under NODE Project on European Metropolitan Governance for Austrian Federal Ministry of Education, Science and Culture.
- Parnell, S. and Oldfield, S. (eds.) (2014), The Routledge Handbook on Cities of the Global South, New York, Routledge.
- Peters, G.B.(1998), “Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination” , Public Administration, 76:2, pp. 295-311.
- Peters, G.B. and Pierre, J (2012), “Urban Governance” , in John, P., Mossberger, K., and Clarke, S.E., (eds.) Oxford Handbook of Urban Politics, Oxford, Oxford University Press.
- Pierre, J. (1999), “Models of urban governance: the institutional dimension of urban politics” . Urban Affairs Review, 34:3, pp. 372-396.
- Roberts, B.H.(2014), Managing Systems of Secondary Cities, Brussels, Cities Alliance.
- Rode, P. (2015), Integrated governance as privileging key policy links: The case of strategic planning in London and Berlin, LSE Cities Working Papers, London, London School of Economics and Political Science.
- Rode, P., Wagner, J. Brown, R., Chandra, R., Sundaresan, J., Konstantinou, N., Tesfay, N. and Shankar, P. (2008), Integrated City Making. Governance, Planning and Transport, Urban Age Research Report, London, London School of Economics and Political Science.
- Rydin, Y.(2010), Governing for Sustainable Urban Development, New York, Earthscan.
- Salet, W. and Savini, F. (2015), “The political governance of urban peripheries” , Environment and planning C: Government and policy, 33:3, pp. 448-456.
- Salet, W., Thornley, A., and Kreukels, A. (2003), Metropolitan Governance and Spatial Planning, Oxford, Spon Press.

- Shack/Slum Dwellers International (SDI) (2015), <http://sdinet.org/>.
- Sorensen, A. and Okata, J. (2010), *Megacities: Urban Form, Governance, and Sustainability*, Berlin, Springer.
- Stephenson, P. (2013) “Twenty years of multilevel governance: ‘Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?’”, *Journal of European Public Policy*, 20:6, pp. 817-837.
- Stoker, G. (2002), *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*, New York, Palgrave.
- Teschner, K. (2015), “Urban Grassroots Movements and Agencies of Development Cooperation”, in Herrle, P., Ley, A. and Fokdal, J. (eds.) *From Local Action to Global Networks: Housing the Urban Poor*, London, Ashgate, pp. 125-142.
- The Global Commission on the Economy and Climate (2014), *Better Growth, Better Climate, The New Climate Economy Report, The Synthesis Report*, Washington, New Climate Economy.
- Townsend, A. (2014), *Smart Cities: Big Data, Civic Hackers, and the Quest for a New Utopia*, New York, W.W. Norton and Co.
- Transparency International (2015), *Local Governance Integrity: Principles and Standards*, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/local_governance_integrity_principles_and_standards (20 February 2016).
- United Cities Local Government (UCLG) (2008), *Decentralization and Local Democracy in the World, First Global Report*, Washington, World Bank Publishing.
- UCLG (2011), *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century, 2nd Global Report on Decentralization and Local Democracy*, Cheltenham (United Kingdom) / Northampton (MA, USA), Edward Elgar.
- UCLG (2014a), *Basic Services for All in an Urbanizing World, Third Global Report on Local Democracy and Decentralization*, Ozon and New York, Routledge.
- UCLG (2014b), *Intermediary Cities, Building a New Urban Agenda*, Barcelona, United Cities and Local Governments.
- United Nations (2009), *Guidelines on Cooperation between the United Nations and the Private Sector*, New York, United Nations.
- United Nations (2014), *E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want*, New York, United Nations.
- United Nations (2015a), *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, New York, United Nations.
- United Nations (2015b), *Addis Ababa Action Agenda*, New York, United Nations.
- United Nations Environment Programme (2011), *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, www.unep.org/greeneconomy.
- United Nations Framework Convention on Climate Change (2015), *Adoption of the Paris Agreement*, New York, United Nations.

United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) (1996), The Istanbul Declaration on Human Settlements, New York, United Nations.

UN-Habitat (2009), International Guidelines on Decentralization and Access to Basic Services for all, Nairobi, UN-Habitat.

UN-Habitat (2015), Habitat III Issue Papers: Urban Governance, New York, United Nations.

van den Berg, L., Braun, E., and van der Meer, J. (1997), “The organizing capacity of metropolitan regions” , Environment and Planning C: Government and Policy, 15:3, pp. 253-272.

Watson, V. (2015), “Co-production and collaboration in planning - the difference” , Planning Theory and Practice, 15, pp. 62-76.

Westoby, P. And Dowling, G. (2013), Theory and Practice of Dialogical Community Development: International Perspective, London, Routledge, 2013.

Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO] (2015), <http://wiego.org/>.

World Bank Group (2015), Metropolitan Governance in Brazil: Inputs for an Agenda and Strategy, Washington, D.C., World Bank.
