



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，
泗水，印度尼西亚

政策文件 6：城市空间战略：土地市场和隔离*

秘书处的说明

联合国住房与可持续城市发展会议(人居三)秘书处谨转递第六政策小组成员编写的一份政策文件，题为“城市空间战略：土地市场和隔离”。

人居三各政策小组由两个国际组织共同领导，每个小组由最多 20 名专家组成，这些专家个人来自不同领域，包括学术界、政府、民间社会和其他区域及国际机构。

关于第六政策小组的组成及其政策文件框架，可查阅 www.habitat3.org。

* 本文件未经正式编辑。



政策文件 6：城市空间战略：土地市场和隔离

执行摘要

本文件的指导原则是，空间的组织与谋求实现可持续发展密不可分。不平等这个大多数国家和国际社会日益关切的问题，体现于不同收入、社会和族裔群体遭实体隔离，体现于穷人生活和工作的条件低于标准。随意的城市增长和缺乏适当的规划造成的不利的外在影响，如无序扩张、污染、交通拥堵，是城市吸引投资、就业和可持续增长工作的一个巨大阻碍。城市按不同的职能区形成的实体隔离，如商业区、工业区和住宅区，造成沉闷、疏远和不安全状况。土地市场无管制的运作只不过强化了造成城市精英与城市其他人口实际隔离的趋势而已。无序扩张和低密度发展与维护城市边缘地区和农村地区在供养更大的城市中心、向农村居民提供可持续生计方面的至关重要作用此消彼长。最后，相同的实体发展模式是造成环境退化的一个主要原因，也是二氧化碳排放远远超出较为明智的空间组织模式将导致的数量的一个主要推动因素。

世界总算意识到可持续城市发展的重要性。部分原因是媒体对一种现象给予了关注，这就是世界人口现大多居住在城市地区，这在我们这个星球的历史上还属第一次。此外，联合国的预测显示，世界人口总数从中途到本世纪超过十分之九的增加人数将生活在当今的发展中国家的城市中。这种关注以及这些预测反映于这样一个事实，即为使城市具有包容性、安全、具备抗灾害能力、可持续，《2030年可持续发展议程》17个可持续发展目标中专门有这方面的1个目标及其10个具体目标。

不过，本文件认为，这一目标以及上文所述不利趋势的倒转，只能通过有力的、富有远见的“城市空间战略”加以实现。这些战略必须强有力，因为在起作用的各种力量是强大的，而且有意维持现状。这些战略必须富有远见，因为人民和致力于使人人享有公平和公正的未来的行为体若要参与和支持，就需要有有关如何安排和组织城市的大胆的鼓舞人心的蓝图。

政策小组侧重于采取行动应对的六项主要挑战，以便为拟议的城市空间战略订立有效的、可行的组成部分。它们是：

- (a) 城市和领土的形式和格局；
- (b) 作为促进平等、获得资源的一种工具的土地；
- (c) 对城市化惠益的获取；
- (d) 各级计划和政策及不同部门之间的协调；
- (e) 良好的绿色公共空间的提供和分配；

(f) 对均衡的国土开发和城市空间战略的认识。

与这一选择和上文所述考虑因素相一致，政策小组在报告末尾提出了下述主要讯息。文件的拟订经过考虑，是希望每个人都能容易地理解并有可能赞同文件正文部分详述的目标。

1. 城市空间战略

实体空间的组织对可持续的城市和领土开发至关重要。这一点可通过公正和全面的城市空间战略成功实现。

2. 设计可持续城市

根据人的需要进行的紧凑的开发和再开发，是人人享受城市生活、满足基本需求、经济充满活力和环境保护的基础。

3. 利用土地市场来减少隔离

适当的立法和规划措施，能确保城市化进程所产生的财富部分由集体共享，提供土地保有权及获得土地和服务保障，减轻实体隔离和社会隔离，改善城市贫民的生活条件。

4. 使人人享受城市化惠益

城市战略必须保证城市可以提供的福利和服务由所有人分享，无论收入、生活方式、居住地点及住房类型和大小如何。

5. 将各级规划、各种规模的规划和规划行为体融合在一起

将各级规划、各级部门及各级城市和农村发展融合在一起，对城市空间战略取得成功至关重要。现已有实现这一目标的有益工具可用，包括《城市和领土规划国际导则》。

6. 通过绿色公共空间塑造城市

绿色公共空间是界定城市特征和个性的东西，表明其实体结构，为娱乐、出行、互动和团结等城市生活提供了生命线。

7. 可持续规划全球对话

继续开展关于以可持续的方式组织城市和农村空间的全球对话，对成功执行《新城市议程》和可持续发展目标至关重要。人居三建立的进程可有益地转化为专门用来讨论建立联系和交流想法、经验、信息和良好做法的持续活动。

文件第一节——政策文件对新城市议程作出贡献的愿景和框架——提供了迅速城市化的世界不得不面临的挑战背景。它说明了将政策文件与新城市议程联系起来的指导原则，将城市空间战略界定为实现城市和领土可持续发展的关键要素。

文件第二节(政策挑战)介绍了上文所述的、政策小组确定的设计和执行成功的城市空间战略的六个主要方面，并说明了妨碍其成效的因素和局限。

文件第三节(将政策选择确定为优先事项)确定了将上述六个方面拟订为可行的城市空间战略所需的政策优先事项和主要建议。

该政策小组认识到，社会所有构成部分在执行新城市议程方面都必须知情，必须是积极主动的参与方。不过，文件第四节(采取行动的主要行为体)从地方政府入手，确定了有哪些行为体可在城市空间战略的设计、执行和监测方面发挥关键作用。

在第五节(政策设计、执行和监测)中，文件确定了上文述及的城市空间战略六个组成部分的主要执行方面。在财务机制下，强调了健全的空间战略、建议制定和执行的优先事项、调动各种手段以实现会议的城市目标前景间的积极联系。在监测项下，文件强调，可持续发展目标，尤其是可持续发展目标 11，是衡量城市和领土在改善所有人的生活条件方面取得成就情况的一项强有力的全球标准。健全的城市空间战略要求在规划过程中具有透明度和实行问责，而这又需要可靠、公开和容易获得的数据。一项有希望的发展是可以免费获取遥感产生的地理空间数据。

最后一节(结论)载有从政策小组的工作中总结提炼的七项主要讯息。

一. 政策文件对新城市议程作出贡献的愿景和框架

1. 2016年城镇化已达54%，在今后20年中更将高达66%，在这样一个世界里，围绕着强有力的城市空间战略制定的新城市议程，将有助于缓解当前和预期的若干社会、经济和环境条件。贫穷、不平等和环境退化当属最紧迫的全球问题之列。这些关切在空间上体现于城市及其周围地区，其中缺乏基本服务的非正规住区和贫民窟激增；体现于在风险大的或肥沃的农田上无序扩张的碎片化城市发展；体现于不平衡的领土开发，其特点是基础设施薄弱，生态系统受威胁，自然资源枯竭，生物多样性丧失。

2. 世界经济论坛在其2015年《全球风险状况报告》(2015年世界经济论坛)引述，“城市规划失败是造成社会、环境和健康挑战的一种风险因素”，这一情况，加上有一种估计认为，将在2030年存在的建筑环境有60%在2012年尚未开建，¹凸显把对城市和领土形式和格局进行的设计和管理作为本文件最高优先事项的重要性。

3. 本文件以新城市议程的指导假设为基础，侧重于简要介绍旨在推进综合性公平决策进程以促进可持续城市发展的强有力的城市空间战略。这些假设包括：其基于人权方针、先例和以前的联合国协定的商定措辞；其普遍适用性为会员国根据各自的价值观和背景加以适应留出了余地；承诺实行权力自主原则和建立伙伴关系，以此作为制定、执行和评价方面的必要因素；认为可持续的城市发展只能通过执行一项健全的行动议程，其中包含有关治理、立法、财务、监测和知识创造方面的规定才能实现。特别是，本文件借鉴了《2030年可持续发展议程》、包括可持续发展目标11(建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市和人类住区)和相关目标及《城市和领土规划国际导则》(联合国-人居署2015年a)提供的框架和指导。

4. 强有力的城市空间战略必须解决全世界目前面临的六项挑战：

- (a) 城市和领土不可持续的形式和格局；
- (b) 土地：未能以土地政策作为促进平等、获得资源的一种工具；
- (c) 对城市化惠益的不公平获取；
- (d) 各级计划和政策及不同部门之间协调不良；
- (e) 良好的绿色公共空间的提供和分配不足，不均衡；
- (f) 对均衡的领土开发和城市空间战略缺乏一致和整体的认识。

¹ 生物多样性公约秘书处，2012年，为议题文件8所引述。

5. 要应对这些挑战，就要求明确地、广泛地构思和执行注重土地和空间的可持续使用、基本服务的提供和土地市场公平运作的城市空间战略。这些战略的例子包括，制定国家城市政策，以确保国内平衡的国土开发，制定地区和城市规划(将战略指南、实际地图和计划——土地使用、公共空间、交通运输——及执行条例与用于基础设施投资的资本支出挂钩)，运用土地价值捕获机制，共同分享对基础设施的公共投资所产生的增值。
6. 这一进程将需要增强社区权能，办法是确定并从法律上承认政府和民间社会适当范围内的主要行为体的作用、权利和责任，将国家、地区和地方政府的利益协调起来，促进跨管辖范围和学科的利益攸关方伙伴关系。
7. 要有效地执行这些建议，就要求实行有针对性的供资，监测根据知识创造和共享采取的做法。
8. 城市空间战略是执行新城市议程的关键所在。它们必须解决尤其是城市土地市场的运作方式造成的社会隔离问题，以及空间规划在为综合的可持续城市发展提供工具方面发挥的作用。
9. 不过，要研究这些问题，还必须审查可能在具体案例中密切相关的问题。其中包括立法薄弱、治理不力、包括缺乏足够的政治意愿和领导力、法治薄弱、在土地获取和开发方面缺乏透明度和问责制、缺乏投于基础设施的公共资源价值捕获、土地市场失灵和投机、规划工具碎片化、不受控制的无序扩张、以及土地登记和地籍制度缺乏效率。
10. 考虑到这些问题，城市空间战略可被界定为：“旨在实现城市中社会和空间融合和包容的空间战略，这些战略通过促进社会上形形色色的居民区、提供获得就业的机会、以负担得起的价格获得配有服务的土地并获得高质量的公共空间、包括足够的绿色空间，处理城市的形式和制度”。
11. 空间战略是参与式进程的产物。它们需要能很好地发挥作用的治理工具。它们应鼓励反映价值观和优先事项，促进建立和加强机构，以便采取行动以实现可持续发展。
12. 空间战略是谋求实现可持续发展的关键所在，因为它们旨在节省土地的使用，保护环境，并组织空间，以尽量减少废物，减少使用能源，保证人人享有充足的生活和工作条件，而无论其社会和经济条件如何。
13. 谋求实现可持续性的城市空间战略包括而且需要战略指引、实际计划和地图(例如关于土地使用、住房、交通运输和环境的实际计划和地图)、社会住房和相关土地使用条例、规划和实施战略工具以及有利于可持续发展的体制框架(联合国人居署，2015年a)。

14. 城市空间战略由四个关键要素框定：(a) 法律依据(例如宪法、章程、条例和守则)；(b) 组织(即结构性组织，如部委、法院及国家、地区和地方各级的技术机构等行为体的责任，以及程序性组织，如规划、执行和监测进程的组织)；(c) 战略性城市规划和设计(例如国家城市政策；地区/大都会、市、居民区计划和方案，包括战略性环境评估)；(d) 执行机制，包括资金。

指导原则

1. 人权方针将是新城市议程的基础

15. 获一致通过的《维也纳宣言和行动纲领》申明，民主、发展及尊重所有人权和基本自由三者相互依存，相辅相成。《世界人权宣言》和其他国际人权文书所载的人权标准和从中得出的原则，必须指导所有领域和所有规划阶段的全部发展和方案拟定工作，首先是指导综合规划活动和文件——城市空间的战略的内容、设计和拟订。

2. 新城市议程将借鉴联合国以前工作的各种先例和商定的措辞

16. 《人居议程》将借鉴其遗产，然后是最近的全球协定，其中一些直接涉及城市和人类住区，另外一些则暗示城市空间战略的制定和实施对其成功与否至关重要。其中首先是《2030年议程》，尤其是可持续发展目标 11 和主要的具体目标等。例如，约 69% 的具体目标需要在地方采取行动。

3. 新城市议程将普遍适用于世界各国

17. 新城市议程将普遍适用于世界各国，就城市问题为会员国提供明确的指引，同时仍留下空间，供各国按照自身的需求、发展水平和其他背景因素顺应国情的需要。

4. 权力自主和伙伴关系原则是拟订、执行和评价新城市议程不可或缺的要素

18. 新城市议程确认在城市空间战略的拟订、制定和实施方面的权力自主原则和伙伴关系——它假定每一级政府和每一领域的治理都在上文界定的城市空间战略领域发挥作用。这强调说明了多方伙伴关系——纵向、横向、跨辖区和跨学科的伙伴关系——的重要性，同时在制定和实施新城市议程的城市空间战略方面也必须明确界定有关权利和责任。

5. 以证据为依据的、借鉴多方利益攸关者的知识、专长和经验获得的研究结果，应为新城市议程提供参考

19. 致力于根据多方利益攸关方的知识、专长和经验制定有助于拟订政策的机制，对新城市议程的构思、实施和监测/评价至关重要。

20. 这项原则在《城市和领土规划国际导则》中得到一再申明，该导则呼吁“增进以研究为依据的城市和领土规划知识”(第 12 页)，而且在整份文件中提到需要

“订立新的工具，进行跨境和跨部门知识转让，以促进综合的参与性战略规划”，并“把预报和预测转化为规划替代办法和预案，以便能作出政治决定”(第 26 页)。

二. 政策挑战

A. 城市和领土不可持续的形式和格局

21. 正如人居三议题文件 8、9、10 和 11 及其他参考文件所述，² 当前的城市发展模式提出了与城市和领土的形式和格局有关的五项挑战，当今的治理制度尚未予以应对。这些挑战导致经济生产力的丧失，加剧了不平等，对环境构成威胁。³ 它们是：(a) 土地使用效率低下，在空间方面体现于全世界范围内更多地出现城市的无序扩张，密度相应地下降，⁴ 这一现象除其他外导致交通运输费用升高，水、环境卫生和个人卫生费用增多，城市群的经济效益减少，生态系统服务退化，复原力降低(Litman 2015)；(b) 与此相伴的是未配有服务的非正规住区增多，这些非正规住区往往处于发展中世界风险多发地点，⁵ 同时还出现了发达世界中部城市的空洞化现象；(c) 缺乏均衡和综合的领土发展，或缺乏沿城乡发展统一体的同步联系，而且因忽视中小型城市、缺乏规划和管理能力而使问题加剧；(d) 在国家、地区、地方和居民区等所有各级缺乏适当的、设计良好的公共空间，以安设交通运输和水/污水处理所需基础设施和社区设施，如学校和保健诊所，并提供公园以供公共聚会、娱乐和生计之用；(e) 忽视能同时实现生活质量、社会和谐、经济可行性并最大限度地减少对环境影响的现有城市设计解决方案。

22. 在大多数国家，城市化的趋势是不可持续的。平均每名居民使用土地的比例大于应有的比例(联合国-人居署 2015 年 c, 图 1)；新出现的生活方式造成不可再生资源被过度使用；这一过度使用远远没有为所有人创造更好的生活条件，只不过加剧了富人与穷人间的不平等。

23. 推动这些不可持续趋势的一个主要因素是现有的城市化模式的形式和格局，即城市化占用空间的方式的形式和格局。大都市、城市和城镇在其农村腹地扩展

² 联合国人居三任务小组，2015 年 c；联合国人居三任务小组，2015 年 d；联合国人居三任务小组，2015 年 a；联合国人居三任务小组，2015 年 b，并见例如 Angel 等人 2010 年编写的文件。

³ 见“欠缺的规划和基础设施可将工商业生产力降低多达 40%”(联合国人居三任务小组，2015 年 c, 第 1 页)及“在全球范围内，对全世界一半的城市人口生活的中小型城市动态的认识不足，使对城乡互动动态的了解缺失了一个环节”(联合国人居三任务小组，2015 年 a, 第 3 页)。

⁴ “在发展中国家，平均 7 座城市中有 6 座密度下降，而在高收入城市，人均收入翻一倍相对于平均密度下降 40%。仅美国一国的扩张费用估计就达每年 4 000 亿美元，主要是基础设施、公共服务和交通运输费用增多”(联合国人居三任务小组，2015 年 c, 第 2 页)。

⁵ 见议题文件 8，《城市和空间规划与设计》，第 2 页，“没有充分提供足够数量的交通方便的、可提供各种服务的地块，促成非正规的城市化现象增多，撒南非洲 61% 多的居民、拉丁美洲 24% 多的居民以及亚洲 30% 多的居民在非正规占用土地，而且这些土地往往处于高风险地区。”

了太多。大片农地被获取，然后被分成地块，在地块上建造各种建筑，利润往往流入肆无忌惮的企业家的口袋，而建立基本的基础设施、公共交通运输和必要服务的责任则落在地方政府头上。互不相连的单个住宅对能源的需求较高，而大多数新开发项目的人口密度非常低，无法因此发展公共交通，需要靠私人交通来获取货物和服务。受位置偏远和公共交通较差影响最严重的是儿童、青年、妇女和老人。许多新开发区采用所谓的“封闭式社区”的形式，也就是用围墙和障碍物围起来的飞地。这些例子就是“故意分隔”的事例。与此形成对照的是，较贫穷的居民被推入离城市更远的设施较差的开发区，或被迫在贫民窟或其他未经许可的非正规住区居住。这是一种形式的“强制隔离”：“封闭式社区”被复制，但这是一种耻辱，而不是一种光荣和社会地位的迹象。从经济角度看，杂乱的城市化决定基础设施以及交通运输和实体连通需要更高的开发和维护费用。仅交通拥堵费用一项对农村、城市和国家的经济来说就是一个巨大负担。许多自给农民差不多被这一进程的大潮卷走，确定了新的双重不利后果的出现，也就是农村-城市移民及城市丧失密切的、健康的食物来源。

24. 类似的挑战体现于现有城市的翻修项目，在现有城市中，设计规划良好的老社区往往被昂贵的、排他的开发区取代，而这些开发区远远超出人的需要，造成新的隔离。这些项目表明，紧凑度和密度无论如何可取，本身不能保证城市居民拥有所向往的公平、可持续的城市。

25. 以在社会、经济和环境方面负责任的方式规划新的城市空间的种种努力，往往因这一无情的城市化模式所具有的气势和力量而付诸东流。显然，以市场为主导的城市化模式并非确保可持续的城市未来的安全方法。它们必须遵循健全的公共空间战略和计划，并以此为节制，而这些战略和计划显示的是将增长纳入空间的最具有能源效率、对环境最友好、在社会方面最负责的形式。

B. 土地：未能以土地政策为工具来促进平等，获得资源

26. 在第三世界城市中，通常人口的三分之二负担不起正规市场提供的住房，因私人住房开发商着眼于高收入群体。在这些城市中，收入分配底端七成的家庭在住房短缺方面占约 90%。财政情况不良的地方政府为了努力增强其经济基础，往往将公共投资集中于对工商业和更为合格的劳动力具有吸引力的某些地区的基础设施和服务。如果负担得起的(价格较低的)土地只在通勤费用很高的地区(边缘地区)才会有，城市基础设施和服务就会缺乏；建筑往往较具风险(由于法律条件或地形条件：地势较陡、浸水等)；低收入住区享受不到城市化的惠益。因此，第三世界城市最好的居民区的典型结构与发达世界对等居民区相似，而周围的居民区(大多数居民区)则缺乏基本服务、污水排泄设施、铺面街道、保健中心(如果有的话)，以及其他类似情况。

27. 在世界上大多数城市，分配土地的主要机构/机制为土地市场。这一进程很简单：家庭和企业谁支付具有理想属性(例如，高质量的服务、环境、出入便

利、安全和有吸引力的邻居)的地点的能力更强,谁就更有条件获得这些地点。不同社会群体购置土地的过程往往是自我强化的,也就是说收入较高的家庭倾向于与低收入群体隔离开来,他们不仅愿意、并有能力为保证他们有理想的“适当邻居”的物业付出更多,而且为他们要求的配套城市基础设施和服务付出更多。由此产生的社会排斥表面上是合法进程的结果,不取决于蓄意的市场价格扭曲。从市场的角度来看可能是合法的,但结果是损害了土地市场明显的“不偏不倚”地向所有用户公平、有效地分配土地的能力。实际上,在土地价值受公共行动影响时,也可能产生土地市场结果。例如,公共提供城市基础设施和服务,或出台分区和其他土地利用条例,以消除或控制消极或积极的外部因素的影响,就属于这种情况。

28. 此外,由于房地产税在高价值地区往往更高,高收入群体对当地的政治拥有更大的影响,对城市基础设施和服务的公共投资往往偏向这些地区。结果是,在许多国家,得到良好服务的好社区旁边就是缺乏最基本的服务和基础设施的其他社区。这些反差体现于土地价格的巨大差异,但更重要的是,它们揭示市场在结构上无力确保以负担得起的价格充足地供应有配套服务的土地,特别是向那些最需要帮助者供应。

29. 实际上,与发达国家的城市相比,发展中世界的城市中有配套服务的土地相对而言往往更为昂贵(即便按绝对值计算也常常如此)。

30. 为了减少土地费用构成部分,并遵守用户支付能力,社会住房方案往往因此倾向于边缘地点和项目,常因而兴建大规模的宿舍,而且所提供的城市服务相对较差。

31. 此外,规划和服务较差的私营开发项目,作为城市无序扩张的一个方面,往往最终增加了其所属的更广大城市地区的城市基础设施和服务费用。

32. 替代性社会住房的“解决办法”,就是以纠正性正规化方案形式将现有的更中心地段的非正规住区升级,所提供的城市基础设施和服务通常要比在城市边缘的新区贵两三倍。尽管此类方案显然可以产生惠益,一个非常实际的问题是,来到这些经改善的住区的新家庭可能相对而言被业主剥削,这些业主中的一些人可能是以前就在这些住区的现有终身住户(兼作房东)。这往往会导致常常是不适合的地形(山斜坡,不稳定的土壤等)上过度拥挤,其本身加剧了社会群体的空间隔离,可能使环境风险更加严重。

33. 所有这些考虑因素明确凸显了经过考虑周全的空间规划的重要性。

34. 面临的挑战是打破源于上述土地和房地产市场进程的社会排斥恶性循环。开发中心地段的大片土地(通过公共获取,使用财政土地等)等传统的公共办法往往产生新的贫民窟,并随之带来众所周知的不良后果。以社会住房战略城市空隙的

备选方案往往很快被高收入的邻居所利用。控制交易以确保原先所针对的低收入用户长期住在那里的努力往往失败。

35. 因此，面临的挑战是，在维护土地市场和相关土地产权机制的同时，遏制土地所有者的权力，因为这些土地所有者通常寻求获得土地的使用，让他们有最大的回报，但这也阻碍了更具社会包容性的土地使用。

36. 另一方面，公共获取土地的费用日渐增多，公共管理的土地分配过程也可能较为昂贵，容易发生腐败和其他形式的政治操纵。此外，必须改善公共部门的财务能力，以指导城市发展，特别是在提供城市基础设施和服务方面。

37. 最后，但重要的是，一个协调一致的土地使用空间战略应重新审查公开促进在较低廉的地点兴建社会住房的社会成本与惠益，确保相对稀缺的公共资金得到最大限度的使用。这里的关键问题是如何最好地对在更具“包容性”的地区(也许每单位的成本更高，但质量更好)提供社会住房进行补贴，并评估从精英开发中获取土地升值的相对优势。

C. 不能公平享有城市化惠益

38. 城市空间公正把社会公正和空间以及环境公正和公平的概念结合了起来。这些概念包括关切环境可持续性、与种族歧视在空间上的交叉、产生的空间分布以及这些空间与工业污染、社会经济排斥、易受自然危害影响的结合。

39. 发达国家的城市化程度最高，发展中国家紧随其后。快速城市化是一个挑战，但也可以被看作是一个提升机会，因为城市的职能主要是提供多样、有选择和集中的交换机会以及导致不同形式人类发展的变化。城市化规划提供的益处包括各种类型的高质量服务、收入来源多样、能获得负担得起的人类发展机会、社会交往、休闲、参与治理。非城市(农村)地区也有生活质量，而且这种生活质量应予以保证，但发展机会则更多地来自城市生活的多样性和选择特性。

40. 然而，如果城市在提供更高收入的同时往往生活费用也更高，其提供的多样服务不易获得，住房项目欠缺适于居住的要素，主要交通方式既负担不起也不安全，而且还污染空气，那么城市所带来的弊病会超出其惠益。这往往是城市管理不善的后果，这样的城市缺乏对其动态和转变(例如在密度、土地使用、城市形态方面的变化)进行规范的城市规划工具，也缺乏对规划职能的公共管制和对公众利益、集体利益和长期效益的保护。

41. 另一个造成薄弱、糟糕的城市规划和管理的相关因素是城市范围内和周边地区的城市发展私有化问题。其表现形式多样，包括城市无序扩张造成农用地和生态系统丧失，非正规居住区过度拥挤，城市其他部分被拆毁或强迫迁离。

42. 不同收入群体导致的散乱的城市扩张取代了综合空间规划；为高收入群体建设的孤立大型项目采取封闭社区和城郊住宅开发区的形式；中低收入群体则推动

未经授权的开发。私营部门主导的上述两种城郊开发模式都缺乏规划；两者都互不关联，在城市的所有组成要素中都缺乏“公共”层面内容，也缺乏开启城市化潜力所需的公共空间联通性等综合网络。

43. 国内生产总值引领下以碳为基础和以汽车为导向的正规的空间规划让问题更加严重，不给穷人享受城市惠益的权利，强化社会隔离并阻碍实现社会混合，从而阻断了通往经济繁荣和社会容忍的路径。这样的规划使资源枯竭，浪费土地、精力、时间和金钱。对穷人来说，这成为耗尽其财富/加剧其贫困的负担。⁶

44. 尽管有证据表明，在连接(即公共交通工具)不充分且难以负担的情况下，土地使用规划方面的隔绝会增加交通时间、能源消耗、空气污染和社会隔离，但许多发展中国家仍然实行这种规划方式。采取“战略规划”并没有解决这些问题，原因是受到限制的空间意识不仅有害，而且继续导致不可持续的空间模式。

45. 城市创造的总体财富与其再分配之间的差距日益扩大，影响了对城市化惠益的公平分享(人居署 2012 年)。城市和农村地区之间在公共资金、技术和行政支助分配方面的不均等，是人们移居城市以便有机会过上更好生活的主要原因。在一些国家，非正规经济创造的财富得不到承认，因此得不到财务或行政机制的支持以助其增长。例如，在埃及，非正规经济活动在国家经济中的占比为 40%。

46. 社会隔离和空间隔离往往伴随着脆弱性/风险暴露增加；原因是有些地点暴露在环境和自然灾害之下，缺少救济和应急系统并且被边缘化，这一切很容易被追求权力的团体和个人所操纵，用来煽动冲突和动乱。

47. 媒体和“引领时尚者”美化不可持续的生活方式和城市形式，强调某些城市效益，同时抹黑在社会、经济和环境方面也许更可持续的大多数传统做法，包括农村生活方式。

48. 公共空间是最具有包容性的城市要素，但包括政策制定者和普通用户/广大民众在内的利益攸关方很少意识到由公共空间驱动的发展所带来的惠益。问题是今天的消费者，即正式和非正式开发的房产的购买人或租户，不向土地开发商要求高质量的公共空间。这方面的挑战是，需求方对公共空间数量、质量和职能多样性需求的低标准已得到认可，被当作是适当生活条件的固有组成部分。

49. 一些国家保持法律和法规的模糊性，以鼓励非正规活动并减少问责。非正规活动给政府带来财政上的好处，一方面省却政府提供公共空间、服务、交通和基础设施的义务，另一方面确保通过正规罚款或非正规的腐败(找麻烦和贿赂)提供常规收入来源(AUC - School of Global Affairs and Public Policy and UND 2013)。

⁶ 例如在埃及，1970 年代以后建设的 22 个新城市只达到 25% 的居住率。

50. 传统的城市规划无视“地点身份”，即城市形态和公共空间的社会、文化和精神价值，对生活方式的多样性敏感度较低，而这正是城乡统一体的突出特点，无论规模大小。此外，城市也是强化民族特征的文化遗产保存地。全球经济模式正试图考虑到这些因素。

D. 不同级别的计划和政策之间以及各部门之间协调不力

51. 在开发城市和城市地区方面通常并不缺少计划和方案，但是存在许多问题和挑战(人居署 2009 年)。在许多国家，这些计划和方案缺乏连贯一致的体制框架，即法律和组织框架。部门计划之间协调薄弱，空间计划的纵向和横向整合是个往往得不到成功解决的挑战。因此，存在许多碎片化和重叠现象，并且目标之间协调性差，这一点在缺乏整体城市战略时尤为严重。有时，法律依据薄弱甚至过时，严重影响了计划和方案的可行性和执行工作。这些计划和方案通常不涉及金融和融资机制，使其更适合作为象征性政策，对民粹主义更有用，而不利于以一致方式为开发城市和城市地区提供战略指导。在制定运作良好、切合当地情况的计划和方案方面存在的另一个问题是城市规划系统过度集中。通常，地方的城市规划能力有限，或者说缺乏足够多有资质的城市规划人员。要开展有效的空间和领土管理，需要适当分配与计划和政策有关的角色、权利和职责。在世界各地，许多情况下中央与区域和地方政府之间的纵向分配和协调及(或)负责住房、交通和环境等城市管理各个方面的一系列机构之间的横向分配和协调很差或根本不存在。许多地方还缺乏足够数量训练有素的专业人员来承担这项任务。⁷ 最主要的差距是缺乏国家政策、立法和行政架构来建立城市发展框架。⁸

52. 相对于参与性治理需求而言，政府空间规划系统传统的自上而下等级结构越来越低效，公共机构特定层级和分支机构/各部门之间的协作、与非政府组织、工商业和民间社会的联网和将之吸纳进来，以及权力和责任的适当分担，也都如此。

53. 规划工具碎片化、政策的过度简化、目标和计划的不匹配、缺乏支持城市规划的国家政策、公共筹资和计划之间的不配套以及地方政府获得资源的能力低下，都不利于空间规划实践。缺乏强有力的国家空间政策，也没有在地方执行国家政策的工具和资源，地方规划特别容易受到大型经济体的影响和驱动，而这些通常是跨国公司的大型经济体往往只推进其利益而不考虑环境和社会后果，并且要求公共部门承担基础设施和补偿措施产生的成本。

⁷ 见议题文件 8，第 2 页。“在许多发展中区域，城市和空间规划专业任职人数偏低，在一些非洲国家中每 10 万人中仅有 0.97 个经过认证的规划师，印度为 0.23 人。而在大不列颠及北爱尔兰联合王国为 37.63 人，美利坚合众国为 12.77 人”。

⁸ 见议题文件 8，第 2 页。“在许多发展中地区，城市和空间规划专业任职人数偏低，在一些非洲国家中每 10 万人中仅有 0.97 个经过认证的规划师，印度为 0.23 人。而这个数额在联合王国为 37.63 人，美国为 12.77 人。”

54. 总之，挑战如下：规划工具碎片化，政策过度简化，目标和计划不匹配，缺乏支持城市规划的国家政策，公共筹资和计划之间不配套，地方政府获得资源的能力低下。

55. 不仅是在横向和纵向上缺乏有利于计划和政策的角色、权利和责任的适当分配，而且许多地方缺乏足够多训练有素的专业人员来承担这项任务。最主要的差距是缺乏国家政策、立法和行政架构来设计城市发展框架。⁹

E. 没有提供适足的管理良好的绿色公共空间，且分布不均衡

56. 公共空间被界定为“所有公有或公用的地方，由所有人免费且不为赢利目的而获取和享用”（Garau 等，2015 年；联合国人类住区规划署(人居署)2015 年）。近年来公共空间已得到越来越多的关注。经常举办的国际活动，如设在巴塞罗那的城市公共空间欧洲奖和罗马公共空间双年会，推动了公共空间的良好设计和良好实践。最近还在许多城市，包括在布宜诺斯艾利斯和斯德哥尔摩(空间未来会议)、柏林、波洛尼亚、阿雷格里港和波哥大举行了重要的国际公共空间会议和行动。市镇有专门负责公共空间开发、改进和维护的办公室和部门。城市绿色公共空间发挥的特别作用是为城市居民和大自然提供一系列服务。此外，它们对于减少城市热岛及其对居民的负面影响至关重要。可持续发展目标 11 之下的一项具体目标是：“到 2030 年，向所有人，特别是妇女、儿童、老年人和残疾人，普遍提供安全、包容、便利、绿色的公共空间”。

57. 尽管取得了这些进展，并且人们普遍认识到绿色公共空间对健康的城市环境至关重要，为城市居民提供宝贵的生态系统服务、休闲设施以及发生洪水和暴雨时的保留区域，但可持续发展目标 11 所倡导的普遍提供公共空间仍面临若干重大挑战：

(a) 特别是在低收入郊区和非正规居住区，公共空间(街道、开放的公共空间和公共设施)以及绿色空间不足。这反映了发展中世界大多数城市存在的巨大不平等，在这些地方应通过慷慨提供高质量公共空间来缓解住房不足问题；

(b) 法律框架薄弱，加上政策不力和政治意愿薄弱，造成私人行为者掠夺公共土地并捕获利益以及对公共空间的过度使用；

(c) 城市公共场所变得高度商业化，从而加剧了社会不平等；

(d) 把公共空间私有化，将其作为不允许进入的资产用于排他性开发，如封闭式社区，导致两极分化和社会隔离日益严重；

(e) 破败地区和非正规住区内维护不善和照明不佳的绿色公共空间造成一种不安全感或实际上的不安全；

(f) 穷人经常忽视对绿色公共空间的特别需要，各国政府往往无视这种需要；

(g) 街头小贩、商业机构、行人和车辆等各种城市用户对公共空间的诉求相互冲突；

(h) 缺乏关于评估公共空间供应、质量和分布情况的工具体系或指标的共识；

(i) 对公共空间在可持续城市化，包括出行、卫生、享用和公民集体意识方面不可取代的贡献缺乏重视。

58. 在人口快速增长和高速城市化的国家，一方面，人口快速增长，其中相当一部分人经济能力有限，另一方面，城市资源稀少，对土地使用的控制机制薄弱，治理不力且技术能力不足，这两方面的负面效应结合起来愈演愈烈，使得追求上述目标变得更为困难。在“不断缩小”的城市里，有许多机会能把建筑区域转变成绿色公共空间。但是，在许多情况下，土地所有者的相反期待、过高的土地价格以及绿色区域的高额养护费限制了这种转变。

59. 在这两种情况下，城市空间战略和规划都面临重大挑战。在稳固的地区，必须在现有的建筑区内部划出适当的公共空间。在扩展的地区，规划必须确保提供充足的公共空间，特别是为低收入居民提供公共空间。在不断缩小的地区，需要在公共部门和私人土地所有者之间做出体制安排，以便建立允许公众使用的中期或长期绿色空间。

F. 对均衡的土地开发和城市空间战略缺乏一致和整体认知

60. 尽管各会员国已就《城市和领土规划国际导则》中城市空间战略的一个关键要素达成了全球共识，并且承认这些导则“是有用的资源，可以作为改善全球政策、计划和设计的指南”和“灵感的来源”（第 7 页），但也乐意主张必须调整导则以适应当地情况。这个进程不仅需要当地文化具有敏感认识，还需要对目前工作中关键的成败因素进行评价。¹⁰ 此外，议题文件 8 和其他文件指出了认识差距的存在，特别是在理解“新出现的复杂城市动态”（第 6 页）、让公共决策者知晓“城市规划的作用和价值”（第 6 页）以及大学课程内容（第 6 页）方面。与《导则》同时发布的《城市和领土规划国际准则：激励性做法概要》中，作者提出了需要更多地了解当地运用情况，提供了 26 个案例的简要介绍，并呼吁建立一个“全球知识和经验分享网络。这一平台将使决策者能够应对自身的发展挑战，作出更知情的决定”。¹¹

¹⁰ 见议题文件 xx。

¹¹ 人居署，内罗毕，2015 年，第 6 页。

三. 将政策选项列为优先事项：新城市议程的变革行动

A. 城市和领土形式及格局的可持续设计和管理

61. 创建可持续城市时，良好的城市规划必须持续伴以适当的城市设计。新开发区及在现有城市实施的干预措施如此，在迅速增长或正在衰落的城市地区如此，在特大都市、小城镇和城市边缘住区也是如此。

62. 为实现这些目标，优先事项如下：

(a) 在城市一级：界定“新城市议程设计”的内容。新城市议程设计是一种空间发展模式，能实现生活质量、社会和谐和经济可行性，同时最大限度地减少对环境的影响。当然，“新”指的是“议程”，而非“设计”。城市设计标准事实上指的是过去许多非常成功的街区。这方面的重要建议是：

(一) 让公共空间界定建筑物，而不是反过来。街道和其他开放空间的适当布局对于创造令人愉悦和运转正常的城市生活环境不可或缺。这种布局与公共空间一样，必须允许充分的内部流动和便利。在这个意义上，与封闭的居民区不同，“新城市议程居民区”首先是公共空间；

(二) 设计的公共空间网格要能够保证开放空间和建筑空间之间的最佳分配比例。尤为重要的是提供宽敞的人行道，提供代替机动车交通的出行机会。只要可行，就应鼓励分隔地面的公共交通和私人交通；

(三) 保证城市的紧凑度和密度，因其对节约土地的使用、表明需要高效的公共交通、确保经济活力、加强安全和安保、倡导社会互动和认识多样性、吸引高质量的城市服务、交叉补贴负担得起的住房至关重要；

(四) 提升“街头生活”，允许尽可能对临街层进行商业利用，以此作为乘车购物的可行替代方案；为幼儿园、艺术和手工工作室、小企业、工匠活动等社区服务提供空间；

(五) 设想最大限度的可行功能组合(住房、办公和商业)，以确保全天候的公共活动；

(六) 设想将今后对公共空间的维护和管理程序，作为设计进程的组成部分；

(七) 将同样原则应用于现有城市结构，包括维护满足这些标准的现有社区和采用同样标准作为可持续翻修废弃街区和地区的导则，如被遗弃的工厂/工业区、大片空置的地块以及城市里总体上无人居住、丧失其最初用途和功能的地区；

(b) 在领土一级：可以适用同样标准，同时注意较大和较小的城市住区之间存在的明显规模差异。在领土一级，“新议程城市设计”范式意味着彻底扭转扩张/分散开发的模式。该范式设想大片和条形空地不被开发，由高效率的交通系统连接大大小小的紧凑住区。制定明确的国家、区域和地方具体目标和措施，以减少新建筑区，例如新的城市街区、郊区或城市之外的住区和道路基础设施的土地消耗，是更可持续城市化的一项重要战略步骤。

B. 土地作为促进平等和保障资源的工具

63. 采取干预措施，目的是防止土地市场失灵和过度的土地私有化，确保通过市场和公开方式适当供应负担得起的住房用地，鼓励混合收入开发以抵消阶层隔离，确保非正规住区的土地保有权，引入高效的法律和技术体系，以捕获公共投资产生的土地增值中的一部分。

64. 如果没有良好的土地和空间规划与管理，土地市场失灵最严重的后果之一就是社会隔离。需要综合规划工具，通过税收和土地规章来纠正土地市场失灵，以确保最弱势群体不完全依靠其人均收入而获取城市土地，否则容易在领土内复制社会经济群体之间的收入不平等现象。

65. 为应对上述挑战，土地战略的最佳做法应注重获取因行政行为所产生的意外收益(例如有权在建设时高于或超出特定建筑容积率，或者土地用途从农用地改为城市用地，甚至从住宅用地改为商业用地)。当以往或当时由整个社会(通过税收)提供资金对城市基础设施和服务进行公共投资来支持这些土地用途变更时，可以提出充分理由表明公众可以部分或全部取得这些意外收益，用于支付这些投资的成本。

66. 此外，由公众分享这些意外收益有利于在设计 and 实施总体计划时促进更具社会包容性的土地使用规范和规章。负责确保城市更具包容性的人员需要重新审视开发权与私有财产权关联性的现行法规。¹²

67. 因此，有必要更好地让城市规划人员了解其决定的市场价值和财务影响。他们需要意识到可以产生更多且大量收入的重大机会。任何政策如果要保持市场作为土地分配机制与私有产权共同发挥作用，都应认识到必须通过遏制土地所有人获取意外之财的预期来促进住房方面可持续的社会包容。其次，由此产生的资源

¹² 以圣保罗市区为例，该市整体上的基本建筑面积比降低至 1，但根据现有基础设施和更高价值的其他辅助条件，大幅提高各区域的最高建筑面积比数值。特定区域的最高建筑面积比与基本建筑面积比(= 1)之间的差异现在成为收费项，根据与其相关的土地增值进行收费。建筑面积比和相关权利的变化进程用了 12 年时间，利益受影响者提出了无足轻重的法律诉求。更多界定明确的大规模多方重新开发则使用名为 CEPACs 的工具，通过股票市场采取电子方式拍卖此类项目产生的额外建设权。过去十年中，在两个所谓的“城市行动”中，开发商已经为市政府签发的这些证书支付了 25 亿美元。部分收益用于在该市价值最高的一个区域对贫民窟所在地(Jardim Edith)进行重新开发。

应当用于增强低收入群体的能力，让他们能够参与降低新住房开发主要土地成本的财政计划。在市内提供面向低收入群体的普惠性住房还应考虑除业主自有之外的其他保有形式。如果在应对包容性住房挑战时必须使用补贴，则提供补贴的方式不得逆向推高土地所有人可享有的土地价值。此外，土地财政政策和工具(价值捕获等)创造的资源应被用于(且专用于)促进更多社会混合性开发，而不是全面推行劫富济贫制度，因为后者最终会加剧城市内部差别，影响土地价格，从而加固社会排斥现象。

C. 保障公平享有城市化惠益

68. 为了应对上文中提到的这方面的挑战，建议将以下各项列为政策优先事项：

(a) 让来自社会不同阶层的所有利益攸关方更好地认识到遵守公正、公平规划从而确保公平分配城市化惠益的好处；确认城市规划是跨不同部门的重要综合性工具，从而可以更好地利用资源，降低成本和促进平等。为实现这一点，必须建立和实行针对提供者和受益者双方的问责机制；¹³

(b) 建立法律框架和程序，将城市创造的部分财富投向设计和实施旨在实现社会和空间融合的城市空间战略；

(c) 根据与当地仍然适用的价值观和规范相符的目标，制定框架、程序和工作计划。当地的价值观和规范在许多情况下比成文法更有力，因为成文法往往是外来的，通常零星散乱且源自不同年代。为此需要良好的研究和知识基础、提高认识、透明度和公开的对话渠道；

(d) 通过空间选择和决策来重新确定城市增长趋势并减少城市中的隔离，用法律和金融工具提供支持，指导城市实现更紧凑、一体化、相互连接和包容性的城市模式；

(e) 强调公众之手在规划中的作用，以确保可持续的包容性规划；

(f) 改革城市规划教育和实践；在充分理解当代动态(包括非正式和正式互连)、人类住区的转型进程(如农村向城市过渡、密集化和城市收缩)、提高包容性面临的新挑战和对性别平等问题有敏感认识的土政策所面临的新挑战基础上，改变加剧城市隔离的方法，转向实现社会包容的规划做法；

(g) 特别是在提供住房、服务、交通、城市管理和经济发展、城市化的所有惠益方面，承认、规范并支持私营部门克服社会隔离和空间隔离但并未充分得到法律认可的努力。这一建议应伴随更长期的法律改革、行政和财政框架及政策改革，以避免未来的非正规性；

¹³ 问责机制在设计上必须与人口规模成比例，以便在人口稠密的城市里，代表性具有广大基础——见建议 x。

(h) 创造对更可持续、不分隔的城市形态和公共空间的需求，包括自助解决方案、更好的连接、公共空间驱动的开发和社会混合；

(i) 认可城市开发以及城市及其区域转型中数以百万计的中小型投资者，他们主要是发展中国家的中低收入群体；支持一个具有包容性的法律、行政和财政框架；

(j) 去除低收入群体和有工作穷人承受的污名，认识到他们的社会资本和集体经济影响可能减少高收入群体的社会和空间隔离倾向。让媒体和教育机构介入可以最有效地解决这一优先事项；

(k) 利用文化遗产，不仅利用其经济价值，也要保持社会和心理惠益，如自信、公民自豪感和认同感；

(l) 促成减少农村向城市迁徙和转型，途径为振兴农业经济和提供高质量服务，其中包括但不限于安全和负担得起的水和环境卫生以及高质量的保健、教育和行政服务。

D. 各级计划和政策及不同部门之间的协调

69. 本政策文件第一节提到三个关键条件，强调把城市和领土的形式和格局设计和管理作为本文件的最高优先事项至关重要。此外，这种优先次序安排是要利用《城市和领土规划国际导则》作为改进全球政策、计划、设计和执行进程的框架，产生布局更紧凑、社会包容性更高、一体化和连通性更好、能促进可持续城市发展、能抵御气候变化的城市和领土，并可以导致减少能源使用和温室气体生产。¹⁴

70. 规划工具应相互统一，与城市空间战略和规划的总体目标联系起来。计划还应立即与执行挂钩，包括提供财政资源，颁布国家立法支持地方战略和规划，拟订各种原理强调健全的空间战略与可持续发展的资源调动潜力之间的良性关联。这项工作包括下列具体目标：

(a) 一套侧重于各级政府责任领域的计划；

(一) 国家城市政策或计划：促进具有均衡城市和领土体系的全国可持续发展模式；

(二) 城市-区域或大都市计划，包括走廊计划：促进区域基础设施，以提高经济生产力，加强城乡联系；

¹⁴ 这一措辞直接取自《城市和领土规划导则》第7页。

(三) 城市-市政一级计划：优先考虑投资决定和鼓励各城区间合力与互动的发展计划。包括：土地使用、城市扩展与填充、升级与改造以及公共空间体系的计划；

(四) 居民区计划：街道发展及公共空间计划和布局，以改善宜居性（如安全）、社会融合与包容、当地资源保护；

(b) 有利的法律和行政框架，允许在有意义的利益攸关方参与和建立伙伴关系情况下制订和执行计划；

(c) 融资机制；

(d) 监测计划的机制以及完善或调整计划的反馈环路。

71. 如《城市与领土规划国际导则：编制激励性做法摘要》(人居署，2015年 a) 和《国家城市政策的演变》(人居署，2015年 b)所示，有例子。

72. 不过，各级和各部门的有效规划取决于政府部门和利益攸关方有足够、及时的数据以及使用这些数据的能力。正如监测建议所提到的，欧盟联合研究中心正在完成的全球人类住区层等地理空间技术很有希望提供所需信息。此外，承认和支持中小型城市规划的国家政策是一个特别优先事项。预期亚洲和非洲的大部分城市增长将发生在这些城市。

E. 确保以合理分布的方式适足地提供和管理良好的绿色和公共空间

73. 组织广泛调查来查明公共空间提供和管理的极为重要情况和差距，特别强调非正规、边缘和高犯罪率地区，作为对公平城市空间战略的关键投入。确保保护现有和潜在的公共空间不受掠夺性土地开发和土地使用做法的破坏。

74. 为了应对上节提到的挑战，建议采取下列备选政策：

(a) 制定与具体指标挂钩的具体目标。人居署“全球公共空间工具包”(人居署 2015年)中的一组指标旨在确定不同城区公共空间的供应和质量，细分成许多组成部分。此外，人居署正提议一套具体目标，用于城市地区分配给街道和公共空间的土地数量，以确保城市适当的基础。提议的公共空间目标/具体目标是，45%的土地¹⁵ 分配给街道和公共空间，可细分为街道和人行道 30%、开放空间、绿地和公共设施 15%；¹⁶

(b) 全市绿色和公共空间战略应不仅注重场所和空间，还注重整个城市的形式、功能和连通性。整体看待城市及其绿色和公共空间网络，对最大限度地发挥

¹⁵ 界定的标准是达到最低限度的每公顷 150 名居民的密度，这是可行的公共交通系统的最低门槛。

¹⁶ 同上。

现有基础设施的潜力至关重要。像德累斯顿那样，把紧凑的城市居民区嵌入一个绿色和公共空间网络的概念，可便于进入开放空间，并提高城市的热舒适度；

(c) 提供绿色和公共空间的立法——法律和条例——需要审查，以建立有利的制度来创建、重振、管理、维持和保护绿色和公共空间；特别注意绿色和公共空间的地方土地使用概念可能在这方面有用；

(d) 把绿色和公共空间纳入国家城市政策——提供一个总体协调框架，为支持城镇普及安全、包容、便利的绿色和公共空间提供必要的指导和行动方针；

(e) 在计划城市扩展、城市填充和贫民窟升级中确保绿色和公共空间——随着城市的扩展，必须为街道和公共空间以及公共基础设施网络确保土地。允许在私有土地上创建公共空间的工具至关重要；

(f) 把绿色和公共空间作为一个系统来规划——地方当局应能够作为其发展计划的一部分设计绿色和公共空间网络。确保城市计划为创造、布局和设计绿色公共空间提供充分指导。地方绿色空间战略应列入城市区域景观战略，使城市开放空间与其周边区域的适当联系成为城乡关系的一部分；

(g) 利用绿色公共空间引领开发战略——公共空间可以引领城市开发，确保只有在开发前组织了绿色和公共空间才批准建造；

(h) 参与——公共空间作为一项公益，是实现人权、增强妇女权能和为青年提供机会的重要使能因素。改善最弱势群体的准入和参与，是在公共空间方面改善公平、促进包容和消除歧视的一个强有力的工具；

(i) 利用绿色和公共空间作为资源倍增器——市政府应广泛采用和推动土地价值分享工具，以捕获更好的绿色和公共空间所产生的私人价值，用于持续公共空间投资。绿色和公共空间产生很大经济价值。有证据表明，计划周密、管理良好的绿色和公共空间对附近住宅价格产生积极影响，并提高商业周转率。土地价值分享需要估值、税收或土地调整等的具体工具。有必要采取再分配政策，将绅士化产生的市政资源转用于改善贫困居民区公共空间的供应、数量和分配；

(j) 绿色公共空间投资必须用于启动经济和社会发展，同时考虑到城乡联系。

F. 建立一个机制来支持在多个利益攸关方的知识、专长和经验的基础上制定政策

75. 以在人居三议题文件和政策小组进程遗产的基础上组织一个知识平台，即一个关于可持续城市化的专题讨论小组，为公开分享知识、专长和经验提供一个交互式元平台。同人居三进程一样，其成员将由会员国和民间社会提名。

76. 这项提议旨在推动订立一个新的知识创造和分享范式，以整并、评估和提出来自科学、社会科学和设计学科的当前和未来的可持续城市发展定量和定性研究。

如同讨论气候变化或生物多样性等复杂全球问题的平台，设想的范式促进有系统、多学科的合作研究。该平台将整并与新城市议程相关的现有知识平台的连接。它将评价和生成与政策相关而非对政策作出规定的研究。该平台将：

(a) 讨论关键议题且深入分析具体应用，以探讨有关联的因素如何影响普遍原则，并作为谋求可持续城市发展过程中的积极变化的驱动因素；拟探讨的议题包括城市和领土的形式和格局如何促进经济繁荣/均衡的领土开发、包容与平等、复原力与可持续性、土地市场运作与管理；促进城市宜居性的因素、有效治理模式及可持续发展融资；

(b) 研究人员和从业人员结成富有成果的调查伙伴关系，以便使理论与实践相互提供信息依据；

(c) 有系统和有效地定期通报成果，以便支持新城市议程的目标，激励和推动各国及其城市变革。

四. 主要行为体：使能机构

77. 可以在执行本文件的政策优先事项方面发挥具体作用的行为体有：地方政府；地方以上——区域和国家政府；国家以上治理组织(如欧洲联盟)；投资者(企业家、银行和其他金融机构)；房地产经营者和开发商；教育机构；文化机构和协会；专业组织；媒体；民间社会/社区——社区组织和社区行为体；服务提供者(提供基本服务——水、排污、电力，交通运输的企业)、非政府组织、社区组织、地方决策者、政治家、议员；特别政府间机构、国际机构。

78. 这些组织大多在过去三年里参加了人居署与当地东道方合办的 26 个“城市思想家校园”，旨在就具体专题集思广益。他们的报告促进了作为新城市议程执行进程特点的协作精神和共同承诺，受到欢迎。当然，这一目标的成功将在很大程度上取决于行为体能够对制订新城市议程本身主张自主权的程度。在这方面，经认可的伙伴有机会对人居三各政策文件初稿发表意见，是一个值得欢迎的事态发展。

79. 该政策小组认识到所有社会阶层都必须知情并主动参与执行新城市议程。此外，可以确定一些关键的行为体。它们必须在这一进程中发挥领导作用。

80. 地方政府是制定和执行直接塑造城市形式、设计质量、土地使用的政策、计划和方案的决定性行为体。地方政府还在发展和管理其他利益攸关方(政治家、社区组织、房地产开发商、投资者、企业家、银行和其他金融机构、服务提供者、非政府组织)之间关系方面发挥主要作用，并应为了共同利益公平地这样做。在这方面能力是关键，因为只有训练有素、知情、独立的公务员才能达成不为特殊利益而损害社区的伙伴关系协议。

81. 所有行为体都有不同的谈判能力和责任；换言之，也许矛盾的是，当权力和影响力较少的行为体坐在谈判桌上，但不清楚所涉利害关系时，不平等会加剧。
82. 地方一级决策后果的影响超越这一级以及所涉时间段。所有行为体都应充分认识到其土地和城市改革的深远后果。这些决定，无论似乎多么有限、多具有地方性，都有着深远的城市、领土、国家和全球影响。我们必须记住，全球环境现象是关于空间使用和组织的无数似乎不相关的地方决定的结果。
83. 归根结底，可以用规划作为一个相关工具，作为有效减缓和适应措施以及注重环境的可持续发展战略的关键要素，促进利益攸关方和民间社会参与，提高认识和开展环境教育。
84. 与部门政策相比，城市和领土变革几乎不可逆转。如果没有大量资源，不经过相当长时间，其实体格局就无法轻易改变。此外，所有这些活动都直接影响温室气体排放，涉及气候变化影响，并引起或减轻不利的环境影响。
85. 各国政府在促进综合国家空间战略和计划方面发挥关键作用，其中包括气候变化缓解和适应、对灾害等冲击的复原力、减少人类活动的不利环境影响的解决办法，也包括经济和自然资源的公平分配。各国政府还应该组织国家框架和立法，促进在配有适足的资源的情况下支持气候变化减缓、能源过渡和复原力的权力下放政策。
86. 房地产开发商和投资者必须认识到他们促成的城市模式的后果，也认识到根据兼顾环境考虑和城市宜居性的合情合理的设计提出项目的经济优势。与各国政府、地方政府、专门机构和民间社会代表一道进行的关于制定可持续城市设计原则的共同工作应受到欢迎。
87. 媒体、学术界、研究机构、专业协会和民间社会对于就城市战略在改善城市生活质量的重要性及其在农村地区的影响建立共识负有主要责任。国际社会为支持各项全球举措，促进国际联盟和团体之间建立网络，已朝着这个方向做出了许多努力。
88. 特别是，国际机构和特别政府间组织一直在推动各种举措，就城市可持续发展目标和新城市议程建立共识。必须做出更多努力，支持在过去三年里出现的新伙伴关系平台，特别是地方和区域政府 2015 年后发展议程和人居三全球工作队(2013 年)及人居三前伙伴大会(2015 年)。
89. 由世界城市和地方政府联合组织、环境倡议理事会和 C40 等地方政府联盟及有关专家组成的全球工作队可望促进和支持新城市议程工作，为国家以下各级政府提出统一的立场和承诺，强调城市空间政策权力下放和地方化。
90. 伙伴大会——人居署世界城市运动的一个特别倡议——是一个 14 伙伴团体的联盟，包括九个主要团体、人居议程伙伴以及其他具有城市化专长和兴趣的团

体。大会确认伙伴大会为人居三的正式公民参与平台。同全球工作队一样，伙伴大会正日趋成熟，演变为一个有凝聚力的联盟，其成员可以一起或以个别地大大促进新城市议程。

五. 政策的设计、执行和监测

A. 实施城市和领土形式和格局的可持续设计与管理

1. 执行手段和筹资选项

91. 本文件第三节中提出的新城市议程设计模式能否成功应用，更多取决于概念和政治上是否得到接受，而不是大量额外资源的调动。

92. 造成这一情况的原因是，绝大多数城市和领土空间干预措施是正规创业或非正规举措的产物——城市扩张进程以及现有城市内的填充、再生和再开发干预措施的产物。

93. 因此，问题是，启动一个良性循环，表明城市设计和开发的可持续方法有吸引力、可执行和有经济报酬。

94. 在这一努力中，来自政府机构和民间社会的所有行为体的参与都至关重要。

95. 在国家一级，可以想象，如果越来越关注减少二氧化碳排放，就会制定更加严格的立法。迄今虽然更强调清洁能源和生态友好建筑，但如认识到居民区和住区的形式和格局对环境具有重大影响，就将大大加强促成的新城市设计模式的成功。其结果，各国政府可能倾向于惩罚不可持续城市化，奖励可持续规划和设计。要做到这一点，还可以采取适当的国家城市战略，支持前文中建议的“紧凑领土”群聚办法，以此作为无序扩张的可持续替代办法。

96. 这也适用于新的非正规开发。联合国秘书长委托编写了关于千年发展目标“改善贫民窟居民生活”这一具体目标执行情况的报告。¹⁷ 该报告由一个包括世界银行、城市联盟以及来自学术界和民间社会的代表，包括名为“贫民窟居民国际组织”的协会在内的工作队起草，倡导对不处于危险境况的贫民窟升级和得到适当形式的保有权，得出的结论是，在新规划区通过协助自助建造适当住房要比改造廉价很多(Garau 等人，2005 年)。因此，经济适用房的积极主动和有计划解决办法确实可以节省大量资金，避免在以后阶段要采用昂贵的补救办法，同时又在完全合法的环境中利用了受益人的资源。

¹⁷ “A Home in the City” United Nations Millennium Project (http://www.unmillenniumproject.org/reports/tf_slum.htm)。

2. 监测机制

97. 各种行为体可以帮助实现这一重大观念变化。当然新议程本身可以成为实现这一愿景的手段。但是，在执行层次上，这一愿景必须得到所有参与《2030 年议程》的国际组织、各国政府、地方政府的支持。关注城市和领土开发问题的国家一级专业协会、学术、研究和文化机构必须发挥特殊作用。

98. 动员这种参与的一种方式可以是创建一个“可持续城市设计全球图书馆”，收集、储存、传播和讨论良好做法和解决办法，并推动采取行动。

99. 另一个令人感兴趣的趋势是金融机构参与促进可持续城市化方法。这方面的一个例子是中国国开金融编写的“绿色智慧城镇开发导则”¹⁸（中国国开金融，2015 年）。

B. 解决土地市场失灵，以促进平等和确保获得城市化惠益

100. 促进包容性的市场意识政策要求规划人员考虑如何利用公共部门行动产生的土地升值实现社会目标，而不是仅仅让具备有利条件的土地所有人将升值作为意外收益侵占。规划人员需要一系列的管理技能来处理许多复杂因素，并理解各种利益攸关方的需要。必须具备全面的土地和房地产市场监测系统，财政、规划和司法实体之间也必须有通畅的对话，地方政府领导人和规划人员也必须具有政治决心。当开发商和其他利益攸关方懂得价值捕获政策带来的好处可以惠及有关各方，比一切照旧好时，就可以更成功地捕获土地升值。

101. 更具体地说，具体导则应为旨在通过使用土地融资工具促进社会包容的土地使用战略提供依据。这些导则包括：

- (a) 确保新工具的采用对房地产市场条件敏感；
- (b) 认识到试错是任何政策工具完善和制度化进程的一部分，没有“一刀切”的解决办法；
- (c) 优先考虑对建造权利和土地使用进行公共控制，而不是以公共土地所有权作为基于土地的筹资工具战略的要素；
- (d) 保持最新地籍、估价地图及土地和住房价格记录，以生成评估土地价值变化所需的数据；
- (e) 确保长期执行这些政策的行政连续性，特别是对于大型项目来说更是如此；
- (f) 鼓励公职人员与可能受益于具体公共行动的私营部门开发商直接对话；

¹⁸ <http://energyinnovation.org/greensmart/>。

- (g) 设法在利益直接属于具体公共干预措施受益人时，使受益人愿意付款；
- (h) 创造共赢局面，使公共干预措施可以进一步刺激市场/私营部门投资。

102. 能够为创收而创新和扩大以土地为基础的筹资工具的国家 and 管辖区，往往将建造权与土地所有权分开写入宪法文件和法律法规。这有助于减少土地所有者对社会包容性用途的抵制，同时产生资助这类项目急需的收入。应考虑采用的其他工具包括：

(a) 社会利益特别分区。这种做法目前在巴西的城市广泛实施。特别的高收入地区中现有的非正规住区受到保护，不受面向高收入群体的开发商的绅士化或其他形式“殖民化”的影响，办法是采取地块面积限制、后置等对低收入群体需求敏感的做法。这一手段也用于低收入群体占用的新地区，保护他们免受“更高”用途的影响，并通过提高密度减少土地费用；

(b) 优先开发申明。目前在哥伦比亚采用这种申明。针对高收入地区空置土地，表明闲置情况，限期开发。如不遵守，可对土地进行公共拍卖。另外的好处是中标者必须将土地用于社会住房。这使土地可以与其社会住房用途相符的价格出售。

C. 保障公平享有城市化惠益

(a) 推动修订全球经济模式基本价值体系，将社会正义、“公益物”、心理和文化价值等非货币原则重新列入等式；

(b) 保护展示可持续城市“文化”的现有城市形态，如紧凑度、混合使用、社会混合、连接性、安全和便利的公共空间；

(c) 制定法律-财政框架和行政程序，将城市产生的部分财富转用于提供和公平分配高质量的公共空间，并制定在新计划的扩展中保障公共空间的机制；

(d) 制定法律-财政框架和行政程序，允许公私伙伴关系有地方财政自主权，最终用户对地方开发项目进行实物集体参与；

(e) 尽量减少旅行需求，在整个城市和领土规划和设计四通八达的混合使用通道网络，以密度为基础公平分配各种服务；

(f) 规划和提供综合多式出行网络，确保包括妇女、儿童、老年人和残疾人在内的所有使用者负担得起、安全使用；

(g) 提供有保障的土地和建筑物保有权，以减少升级改造的非正规区域的脆弱性。尽管这些区域已部分合法化，部分得到行政机制承认，但是在土地升值时仍有被拆除和驱逐的威胁；¹⁹

¹⁹ 案例：土耳其，伊斯坦布尔大都市，Kazem Kazabekir。

(h) 城市设计和规划中的社会空间差异应反映居民文化，而不是其收入水平，同时保证同样质量的服务；

(i) 强调城市设计作为一种提供空间质量和促进社会融合的方式的作用；

(j) 提供公共空间和连通性方面的空间正义，以提高贫困地区的生产力；

(k) 不断生成准确知识，不仅对监测目的不可或缺，而且对公众了解和认识开发惠益和新挑战也至关重要；

(l) 人口稠密大都市中的参与式规划机制应利用与人口成比例的创新代表方法；

(m) 城市及其领土之间负担得起、便利的连通性使城乡统一体居民能够享受人口稠密和不稠密住区的互补特点；

(n) 采取保障措施，保护自然或人造景观和人人享受这些景观的权利；

(o) 根据当地生活方式酌情采用社区菜园和城市农业等做法。

D. 确保以适当和合理分布的方式提供和管理良好的绿色公共空间

(a) 为确保适当和合理分布的公共空间而确定的优先事项应成为全面的全市范围公共空间政策的一部分；

(b) 制定规划和设计导则，阐明城市范围公共空间及居民区/地点范围公共空间的需求，避免规范性办法，采取灵活办法；

(c) 关于筹资机制，必须强调，良好的公共空间，特别是公园、花园、广场创造城市价值。通常由公共投资生成的这些价值的一部分必须捕获，以改善吸引力较小的、最需要这些投资的地区和居民区，而其他部分可以投资于在首选城市地点进一步改善公共空间，从而建立收入——投资——更多收入的良性循环；

(d) 公民和社区参与，特别是居民区一级，是公共空间创建/维持/享受/评价周期中的一个基本要素。只有通过用户反馈才能长期适当衡量和监测公共空间的功效；

(e) 强调公共部门创造和管理公共空间的责任，即在整个城市及其领土公平分配公共空间，确保包括妇女、女童、儿童、青年、老年人、残疾人和穷人在内的所有用户群体方便和安全地使用这些空间；

(f) 认识设计良好的公共空间和公共空间驱动的开发惠益，并在这方面创造市场需求，对政府和私营开发商施加压力；

(g) 对城市范围公共空间网络采取“混合使用”，促进社会混合；“合用街道”网络有多种交通运输模式，为多种用户提供多种使用机会。

E. 财政机制

103. 其政策文件框架内，根据该政策小组第一专家组会议的结论，第五政策小组(专门讨论市政财政和地方财政制度)认识到：“市政府使用的一些最可靠和最有效的收入来源和筹资工具以土地为基础。适当使用财产税和土地价值捕获等基于土地的工具，可以帮助创造可持续和财政健康的社区” (人居三第五政策小组，2015年)。

104. 本报告希望强调的是，合理的空间战略、为制定和执行这些战略而提议的政策优先事项、调动各种手段在城市实现会议目标——人人有适当的住房及可持续城市发展——的前景之间的积极联系。显然，无序、无计划的开发产生混乱、效率低下和巨大的社会和金钱费用。相反，基于合理的城市空间战略的有计划开发创造财富。这种财富产生于包括良好的基础设施、良好的公共空间、所有生活功能可建土地在内的深思熟虑的城市化进程后土地升值。而城市又可重新捕获——通过土地征税和土地价值捕获——促进规划和投资良性循环所需的资源。

105. 因此，有理由认为，制定健全城市空间战略的专用资源不是费用，而是投资：不仅改善全体公民的生活质量和保护环境，还创造这种良性循环需要的资源。

F. 监测

106. 人们认识到，可持续发展目标，特别是可持续发展目标 11，是衡量城市和领土在改善城市居民生活条件方面的绩效的有力的全球标准。合理的城市空间战略需要规划过程的透明度和问责制，该进程又需要可靠、公开和易于获得的数据。

107. 如议题文件 8 所强调的，“通信技术 and 卫星图是方便低廉的获取空间数据手段，使人们能够更广泛地参与创造知识和信息交流”。²⁰

108. 数据质量差、缺乏及时数据以及没有分列数据是一项重大挑战。因此，许多国家政府和地方政府继续依靠过时信息或质量差的数据来作规划和决定。

109. 地籍数据是监测土地使用的关键要素，但其他指标是相关的，应予以定期收集和更新。

110. 区域和国家政府应利用关于建成、绿色和开放地区的地理空间数据来核对地方收集的数据。开放和易于获得的地理空间数据可支持监测从保健到自然资源管理的许多发展方面。这些数据在空间分析和产出方面特别有效，可以在世界范围内进行比较。

²⁰ 这一领域相关经验的代表是“全球人类住区层”(GHSL)，这是欧洲联盟委员会联合研究中心开发的项目，还有就是其相关产品，如欧洲住区图。“全球人类住区层”是一个开放、免费的数据库，它借助卫星图像，以协调一致的方式绘制人类住区图并将之分类(Pesaresi et al. 2013) <http://ghslsys.jrc.ec.europa.eu/>。

111. 考虑到处理大量数据的挑战(在知识和费用两方面), 地方和区域当局可以与国家和国际机构和研究中心合作, 最有效地利用开放的、易于获得的数据。

112. 一方面城市和国家对根据全球指标监测其城市可持续发展绩效负有主要责任, 另一方面规划进程和战略的许多问题, 如参与、透明度等, 因地制宜或无法计算。必须确保国家和地方社区及利益攸关方在监测和倡导充分参与、明确、透明的程序方面发挥主导作用, 特别是在投机、绅士化和流离失所等现象影响最易受伤害居民的情况下。

113. 城市应负责监测向城市居民分配城市化惠益的改进情况,²¹ 特别注意关于公共空间供应和分配的全市调查(人居署, 2015年)。

六. 结论

114. 本文件的结论反映于下列七项重要讯息:

城市空间战略

115. 实体空间的组织是可持续城市和领土发展的关键。这可以通过公正和全面的城市空间战略来实现。

设计可持续城市

116. 根据人的需要进行的紧凑的开发和再开发是人人享受城市生活、满足基本需要、经济充满活力和保护环境的基础。

利用土地市场来减少隔离

117. 适当的立法和规划措施, 能确保城市化进程所产生的财富部分由集体共享, 提供土地保有权及获得土地和服务保障, 减轻实体和社会隔离, 改善城市贫民的生活条件。

使人人享有城市化惠益

118. 城市战略必须保证城市可以提供的福利和服务由所有人分享, 无论收入、生活方式、居住地点及住房类型和大小如何。

²¹ 将加以考虑的有关指标为: 谋生的能力增强/就业市场需求与失业者的能力之间的差距缩小; 得到良好使用的服务达到其最大限度(非使用不足, 也非过度使用); 供水的连续性(许多城市拥有供水和供电网, 但供应时断时续); 与饮水有关的疾病减少; 水的泄漏减少和环卫网络/地下水位下降问题; 光顾的公共绿色空间; 旅行时间减少; 碳排放减少; 在公共空间性骚扰和暴力侵犯妇女现象减少; 公共空间死亡人数和事故减少; 公共空间和绿色公共空间的地域分配平衡; 绘制能源消耗—碳排放图; 公共资金沿城市密度/社会空间差别部分、而非行政疆界产生收支。

将各级规划、各种规模的规划和规划行为体融合在一起

119. 将各级规划、各级部门及各级城市和农村发展融合在一起，对城市空间战略取得成功至关重要。现已有实现这一目标的有益工具可用，包括《城市和领土规划国际导则》。

通过绿色公共空间塑造城市

120. 绿色公共空间界定城市特征和个性，表明其实体结构，为娱乐、出行、互动和团结等城市生活提供了生命线。

可持续规划全球对话

121. 继续开展关于以可持续方式组织城市和农村空间的全球对话，对成功执行新城市议程和可持续发展目标至关重要。人居三建立的进程可有益地转化为专门用来讨论建立联系和交流想法、经验、信息和良好做法的持续活动。

参考资料

政策文件框架，“城市空间战略”。

Angel, S. et al., 2010. *A Planet of Cities: Urban Land Cover Estimates and Projections for All Countries, 2000-2050*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

非洲联盟委员会——全球事务和公共政策学校和 UNDP，2013 年。非正规性研究组讲习班——在开罗 Monira 的法国文化中心，2013 年 4 月 29 日。

中国国开金融，2015 年。《绿色智慧城镇开发导则》。

Garau, P., Lancerin, L. and Sepe, M., 2015. *The Charter of Public Space, Rovereto: List LAB*.

Garau, P., Sclar, E. and Carolini, G., 2005. *A Home in the City*, New York.

人居三第五政策小组，2015 年。人居三政策文件框架 5——市政财政和地方财政制度，12 月。

Litman, T., 2015. Analysis of public policies that unintentionally encourage and subsidize urban sprawl. *NCE Cities–Sprawl Subsidy Report*, Available at: <http://static.newclimateeconomy.report/wp-content/uploads/2015/03/public-policies-encourage-sprawl-nce-report.pdf> [Accessed February 25, 2016].

Pesaresi, M. et al., 2013. A global human settlement layer from optical HR/VHR RS data: concept and first results. *IEEE Journal of Selected Topics in Applied Earth Observations and Remote Sensing*, 6(5).

生物多样性公约秘书处，2012 年。《城市和生物多样性展望：城市化、生物多样性和生态系统服务全球评估》，蒙特利尔。可查阅：<http://www.cbd.int/authorities/doc/cbo-1/cbd-cbo1-summary-en-f-web.pdf>。

人居署，2009 年。《2009 年全球人类住区报告：规划可持续的城市》，内罗毕。

人居署，2015 年 a。《国际城市和领土规划导则》，内罗毕。

人居署，2012 年。《2012/2013 年世界城市状况报告》，内罗毕：Earthscan。

人居署，2015 年 b。《国家城市政策的演变》，内罗毕。

人居署，2015 年。全球公共空间工具包。《从全球原则到地方政策和做法》，内罗毕。

联合国人居三任务小组，2015 年 a。人居三议题文件 10——城市治理，(5 月) 第 0 至 10 页。

联合国人居三任务小组，2015 年 b。人居三议题文件 11——公共空间 2015 年，(5 月)，第 0 至 8 页。

联合国人居三任务小组，2015 年 c。人居三议题文件 8：城市和空间规划问题，(5 月)第 0 至 9 页。

联合国人居三任务小组，2015 年 d。人居三议题文件 9——城市土地，(5 月)第 0 至 8 页。

世界经济论坛，2015 年。2015 年全球风险状况，可查阅 <http://reports.weforum.org/global-risks-2015/>[2016 年 2 月 25 日]。
