

**亚洲及太平洋经济社会委员会**

环境与发展委员会

**第二届会议**

2012年2月22-24日，曼谷

临时议程项目 6(d)

**环境与发展领域内的趋势和进展情况：****可持续城市发展方面的新老问题****可持续城市发展方面的新老问题****秘书处的说明***内容提要*

亚洲及太平洋城市化的规模和速度史无前例。本区域城市和城镇不仅已成为经济增长的引擎，同时也作为文化和创造力的中心发挥着作用。然而，在实现经济发展的进程中，亚太区域各国外化了其环境和社会成本。为此，亚太区域的各个城市中心如今正面临着涉及以下领域的彼此相互关联的挑战：环境可持续性、贫穷、以及面对气候变化及其他自然和人为灾害和危机而日趋增大的脆弱性。要走向一个更具包容性和更可持续的发展的未来，就要使本区域的城市住区变得更绿色、更公平和更具包容性、抵御各种灾害的能力更强。本区域的城市亦须采取更加一体化、更具参与性和更具适应性的方法来治理和管理城市，缩小在法律和财政规章条例、技术、融资和人力和体制机制能力诸方面的发展差距。亚太经社会可通过开展规范性和分析性以及技术性合作活动、并作为一个推动开展政策对话及交流经验和最佳做法的平台，在协助各国切实实现城市可持续发展进程中，发挥至关重要的作用。

## 目 录

章 次	页 次
一、 导言.....	2
二、 城市世界中的城市化地区.....	3
三、 城市是促进经济增长和社会进步的动力.....	3
四、 城市和环境的可持续发展.....	5
五、 城市贫困问题.....	7
六、 城市与气候变化.....	8
七、 努力建设具有包容性的和可持续性的城市.....	9
八、 法律和财政框架.....	9
九、 为可持续的城市发展融资.....	11
十、 绿色技术与创新.....	12
十一、 人力资源与体制机制能力.....	12
十二、 改进城市治理.....	13
A. 采取统筹协调的做法.....	13
B. 参与式治理.....	14
C. 适应方法.....	15
十三、 结论.....	15

### 一、 导言

1. 亚洲及太平洋是一个幅员辽阔、多样化的区域。截至 2008 年，其总人口为 41 亿。亚太区域既有一些人口大国，也有一些小岛屿国家。总体而言，亚太经社会区域作为一个整体，其人口年增长率现已大幅下降，估计 2008 年已降至 1.0%。本区域一些国家已实现了高水平的经济发展，而其他一些国家则属于最不发达国家类别。

2. 由于本区域的多样性，很难一概而论。区域和次区域的平均数据可能会掩盖人口、经济、社会和环境状况诸方面存在的巨大差距。但是，本区域许多国家都面临着若干需要迫切关注的共同挑战，其中首要的挑战便是城市化和城市发展问题。

3. 城市化、经济发展、环境退化和贫穷彼此密切相关。城镇地区人口众多而稠密，并且具有多样性，从而形成了规模经济和聚集型经济，带动了劳动力的专业化、生产力的提高、以及创新和经济增长。由于城市地区提供基础设施和服务的成本较低，因此吸引人们来到这里寻求更高的收入和更好的服务。对城市地区生产的产品的需求弹性远远高于对农村地区的产品的需求弹性，致使后者很难支撑其人口增

长。为此，城乡之间的迁徙是同时由“推”和“拉”这两个因素造成的，而且可能会导致贫穷从农村地区向外转移，因为城市人口的增长并不一定会同时引发就业的增加或基础设施的发展。此外，经济发展还导致了亚洲城市环境状况趋于恶化，这是因为经济发展和城市增长的环境成本在很大程度上已被外化。

## 二、 城市世界中的城市化地区

4. 自 2009 年以来，全世界居住在城市地区的人口就一直占大多数，预计类似的结果将于 2025 年出现在亚洲及太平洋区域。目前，本区域大约有 43% 的人口住在城市地区，城市人口的年增长率为 2.3%。亚洲及太平洋区域城市化的独特之处在于它的规模和速度。到 2025 年时，本区域相关人口预计将达到 23 亿，即在 15 年中增加大约 7 亿人口。<sup>1</sup>

5. 亚太区域城市增长的一个特点是超大型城市（即人口超过一千万的城市）的增长。全世界 21 个超大型城市中有 11 个在亚太区域，囊括全世界 10 个最大城市中的 6 个。在这些超大型城市周边，往往还环绕着延伸的城市地区，它们超出了都市的行政边界。这些超大型城区包含若干个城市和农村地方政府，有时还跨越了省界。例如：面积为 7,761 平方公里、人口超过 1,000 万的曼谷大都会区就包括曼谷大都会行政区和周边 5 个府；<sup>2</sup> 而雅加达 — 茂物 — 唐格朗 — 勿加泗地区（大雅加达）总人口超过 2,100 万，土地面积为 6,418 平方公里。<sup>3</sup> 然而，应该指出，在本区域的城市人口中，有 60% 的人生活在人口一百万或更少的城市。与那些特大城市相比，这些城市和城镇面临的问题和挑战往往得到的关注较少，因为特大城市拥有大得多的政治资本。

## 三、 城市是促进经济增长和社会进步的动力

6. 一般而言，经济较发达的国家往往城市化的程度也相应较高，而最不发达国家则往往城市化程度较低。虽然本区域许多国家建立城市住区的历史悠久，但其城市化的速度却是随着全球贸易的增加和亚洲各经济体的开放而增加的，这在 20 世纪 80 和 90 年代尤为明显。大约在那时，许多发达经济体开始向全球贸易开放市场，其对亚太区域廉价产品的需求也不断增加。大城市开始受益于经济全球化所带来的机遇。那些拥有港口的沿海城市发展尤为迅速。亚洲开始作为世界工厂而出名。最初的重点是那些纺织业和服装业等附加值低、技术含量低、劳动力密集度高的产业，从较低的生产成本、特别是较低的劳动

<sup>1</sup> 联合国，《世界城市化前景展望》，2009 年修订版，联合国，纽约，2010 年。

<sup>2</sup> 见网页：<http://web.nso.go.th/en/survey/keystat/keystat08.pdf>。

<sup>3</sup> 见网页：<http://www.unu.edu/unupress/unupbooks/uu11ee/uu11ee15.htm>。

力成本中获利。这类工厂为那些往往来自农村的半熟练工人提供了就业机会。因此，城市地区迅猛增长。

7. 随着全球化的推进，生产低附加值产品的竞争也变得更为激烈。因此，经济上较为发达的国家的城市转而吸引需要较高劳动技能的高附加值产品的制造商，例如生产计算机、汽车和其他耐用消费品的制造商。

8. 随着生产过程的复杂化以及供应链的日益分散，为了确保及时获得所需零部件，使生产得以顺利进行，改造基础设施的必要性也日益增大。二十世纪 80 年代后期到 90 年代期间，本土和外国投资方对改善基础设施和服务的要求推动了对城市基础设施的投资的转变，以期提高城市在交通运输和电信等方面的效率。这一趋势首先出现在东亚，然后转向东南亚，现在正转向南亚。但是，投资的速度往往跟不上，因而导致了拥堵和其他效率低下的现象。

9. 在许多城市，制造业已不再是城市经济中的主导部门，也不再是城市劳动力的最大就业部门。自动化降低了对劳动力的需求。在越来越多的国家中，服务部门开始主导经济。亚太区域内许多曾经是世界工厂的城市目前正在转向服务产业。过去农业让位于工业，而如今工业却正在逐步让位于服务行业。

10. 从制造业转向服务业，从低附加值生产转向高附加值生产，从半技术工转向高技能工，这些转变对城市就业产生了影响。自 20 世纪 90 年代以来，服务行业的比例一直在不断提高：1991 年在总就业人口中所占的比例为 25.8%，但到 2007 年时已上升到 36.4%。<sup>4</sup>

11. 由于全球经济竞争的需要，非正规企业急剧增加，这就迫使企业要采取新的、灵活的就业关系形式，尤其是在服务业，其中许多工作，例如在呼叫中心 and 零售业的工作，即属于非正规部门。在亚太区域的大多数地区，非正规经济是城市经济的一个有机组成部分。总体而言，正规部门和非正规部门并非互相竞争的关系，而是通过直接和间接的联系融合在一起。这种共存的现象已成为亚太许多城市经济和劳动力市场的一个显著特点。

12. 由于缺乏系统的数据收集和分析，很难对非正规行业的规模、其对经济的贡献及其对城市发展的影响进行衡量。但有一点是清楚的：非正规经济范围广泛且形式多样，它为数以百万计的没有能力(或不愿意)在正规行业获得有保障就业机会的城市贫民提供了就业。

13. 非正规部门的存在有多种原因，主要原因之一是一些法规和规章使小型和微型企业很难在正规经济中生存，这是不应出现的现象。不能说非正规部门市场无人制约，只不过不是由国家行为者在制约，而是由那些有时涉及有组织犯罪行为而非国家行为者予以制约而已。

---

<sup>4</sup> 亚洲及太平洋经济社会委员会，《2009 年亚太统计年鉴》(联合国出版物，出售品编号：E.10.II.F.1)。

14. 某些非正规部门的特点是工资低、工作条件危险和无保障、工作时间超长。就业于非正规部门意味着老板和工人很容易受到执法人员的骚扰：他们实际上不是来执法的，而是来收取黑钱的。非正规部门的收入也许不足以让城市贫民摆脱贫困，但却能够让他们在城市中生存下来。

15. 处在另一个极端的则是服务经济中金融和知识部门拥有高技能的工人。这些工人可以在任何国家工作，因此“生活质量”对他们来说具有吸引力，而且能起到激励作用。企业必须依靠稳定的政治和经济环境、可靠的银行系统、健全的管理制度和严格的执法力度、高质量的医疗设施、学校、大学、研究所、酒店、购物中心、娱乐和文化设施等，因此生活质量和宜居性已成为城市竞争力的重要因素。

16. 为此，亚洲许多城市都在着手投资兴建博物馆、高档购物中心、剧场、主题公园和音乐厅，改造历史建筑等。这些设施不仅能够吸引专业技术人员，而且还能吸引国内外游客。普通旅游业以及会展和奖励旅游业(会议、奖励旅游、大会和展览会等)现已成为亚太区域各城镇的一项重要收入来源。

17. 许多城市都已意识到，必须进行现代化建设才能与世界其他城市竞争。诸如新加坡和曼谷这样的城市有可能失去它们的独特传统，开始与世界上其他任何城市越来越相象。随着土地价格的不断攀升，保护文化遗产已变得十分困难。许多城市为由此而造成的损失感到后悔，但为时已晚。

18. 城市经济从制造业向服务业转移的结构性转变也对城市地区的地貌发展产生了影响。大型正规部门制造业企业被迫建在城市边缘，往往位于在交通基础设施沿线，从而创造了新的城市带或走廊，因为住房和商业企业常常围绕着这些发展起来。

19. 全球化带来了各种就业机会和收入，对亚洲及太平洋区域的大量城市人口无疑是有好处的，但同时也是有代价的。为了保持生产的低成本，严格的劳动法和环境法普遍缺乏，在废气排放和废物处理方面执法不力。然而，并非所有的城市人口都受到同样的影响，穷人总是首当其冲：他们收入低下，工作条件不利于健康，生活条件很差。

#### 四、 城市和环境的可持续发展

20. 亚洲各城市面临着三大类环境风险：贫穷、工业发展、繁荣和大众消费。为了介绍说明城市的环境演变情况而开发出来的一个分析性框架<sup>5</sup>把城市的环境发展分为以下四个阶段：(a) 贫困阶段；(b) 工业发展阶段；(c) 大众消费阶段；(d) 可持续的城市阶段。

<sup>5</sup> 白雪梅和井村秀文著，《东亚城市环境比较研究：城市环境演变的阶段模式》，载于《国际环境战略审评》，第一卷，第一册，2000年（日本叶山，地球环境战略研究机关），第135-158段，见网页：  
<http://enviroscope.iges.or.jp/modules/envirolib/view.php?docid=405>。

21. 贫困阶段背后的驱动力包括大量城乡移徙、人均低收入、地方政府对城市资源管理不善、以及城市基础设施投资不足。因此，大量城市人口居住在贫民窟或棚屋中，缺乏用水和卫生条件。机动和非机动的交通模式往往因公共交通系统不能正常运作而在拥挤的城市道路互相争道。

22. 由于糟糕的环境条件，居民很容易染上传染病，尽管这类问题产生的影响往往是局部的，而且通常仅限于城市。

23. 与工业化和经济增长初级阶段相关的环境问题包括工业和交通运输业产生的空气污染(尤其是氧化硫和颗粒物)、重金属所产生的水污染、以及工业固体废物污染等。导致出现这些问题的原因包括：迅速的工业化、把经济增长凌驾于环境管理之上、采用陈旧或过时的技术、缺乏环境排放管制、以及执法不力。这类风险所影响的空间范围既包括地方也包括区域，因为污染会扩大到城市以外的土壤、水域和空气中。

24. 建立在大规模生产、消费和垃圾处理基础上的富裕生活方式所带来的城市环境问题包括：以迅速、而且不可持续的方式消耗自然资源、尤其是能源、水和粮食、以及大规模污染和废物的生成。由于缺乏大规模的大众交通系统，个人汽车拥有量增多，导致能源消耗增加。再加上空调或供暖在商业和住宅楼宇的广泛使用，情况更加恶化。碳足迹急剧增加。这类风险的影响不仅是地方性的，同时也是区域性的和全球性的。

25. 关于东亚城市环境情况的研究指出，<sup>5</sup> 一些东亚城市按时间顺序经历了这些阶段。在大多数亚洲城市中，这些阶段出现的周期大大缩短了，以致出于实际需要，这些阶段正在同时出现，往往影响了不同的人口群体和城市的不同地区。城市和大城区很少是单一性的，不同的城市人口群体面临着不同的环境问题。虽然经济在不断迅速发展，但是很多城市居民仍然生活在极度贫困之中，被排斥在城市发展所带来的好处之外。在城市其他地方，那些拥有高技能的富裕中产阶级为了享有更好的生活方式而大肆进行消费和污染，而其他人则搬进了打了隔断的分租房，或在高生态效率而且可持续的大楼中工作和居住。与此同时，工业生产仍在持续，但有可能从城市中心地带搬至周边交通运输走廊沿线，而这些地区通常会集农业用地、居住用地和工业用地为一体，纵横交错，其环境监管也不严格。亚洲和太平洋的城市产生 3 亿吨的垃圾，在所有的能源消耗中占 67%左右，在所有温室气体排放中占 71%。据一份资料估计，北京的碳足迹仅比伦敦的碳足迹略低一点而已。<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> 联合国人居署，《全球人类住区报告：城市与气候变化》，载于《地球扫描》，2011年，伦敦；第37页，表5。可从以下网页上读取：  
[www.unhabitat.org/downloads/docs/GRHS\\_2011\\_full.pdf](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/GRHS_2011_full.pdf)

## 五、 城市贫困问题

26. 虽然本区域的经济取得了迅速的增长，而且也为推动社会发展做出了一些努力，但其城乡贫困仍然是一个严重问题。一些国家在减贫方面取得了重大进步，但另一些国家则在此方面落在后面。由于经济的迅速增长，中国的贫困率从 1990 年的 60.2% 下降到 2005 年的 15.9%。巴基斯坦也将其贫困水平从 1991 年的 64.7% 降到 2005 年的 22.6%。另一方面，蒙古的贫困率却从 1995 年的 18.8% 上升到 2005 年的 22.4%。<sup>7</sup> 然而，最近的数据显示，最近似乎一再发生的洪灾、燃料危机和金融危机，可能使多达 4,400 万人陷入贫困。<sup>8</sup>

27. 平均而言，城市居民的生活条件要优于农村人口，这是因为他们能够从国营和私营部门获得更多、质量更高的基本服务。但是，综合性统计数据并不能反映出城市贫困的现实。若将城市健康指数按城镇不同区域来划分，则相关的数据显示，亚太区域各城市中有大量人口、特别是那些居住在非正规住区、而且在非正规行业工作的人口由于收入贫困、营养不足、拥挤而不卫生的居住条件、不安全的工作环境、空气污染、饮用水污染、以及缺乏卫生设施而健康不佳。

28. 因此，必须了解到，贫困的定义不仅是缺少收入的问题。贫困也涉及缺少基本服务问题，从供水和卫生到教育和医疗保健等，也涉及对有关民众生活和生计的决策的影响力不足问题。贫穷所涉及的诸多方面也是彼此密切相关的：供水和卫生条件不足会影响教育和健康，这反过来又会影响生产力和获得充分收入的能力。从农村进城的移民、非正规住区居民以及少数民族成员也往往会因身分而受到排斥。

29. 亚太区域各城市贫困的一个非常明显的现象就是贫民窟和棚屋激增。随着经济的发展和人口的增长，城市地区的土地面临着压力。私营企业因兴建办公大楼或生产中心需要大量土地，从而提高了土地的市场价格。穷人通常在那些经济活动密集的地方就业，但即使有规定允许在这些地方建造住宅，这些土地对穷人而言也是遥不可及的。

30. 亚太区域很少有国家专门拨出土地为穷人建造住房。大多数国家把土地看作是一种商品，其拥有权或使用权可在自由市场上进行买卖。这样一来，穷人只有两种选择：要么住在地价较低的地方，远距离通勤(往往既花钱又花时间)，要么就擅自占有空地盖棚屋。而且由于环境状况，穷人的住区往往位于那些不适于居住的地方。本区域大约有 30%-35% 的城市人口居住在贫民窟和棚屋中。<sup>9</sup>

31. 获取安全可靠的供水和卫生条件对健康、社会地位、尊严和基本安全至关重要，尤其对妇女儿童而言。根据官方统计数据，2008

<sup>7</sup> 亚洲及太平洋经济社会委员会，《2009 年亚太统计年鉴》(联合国出版物，出售品编号：E.10.II.F.1)。

<sup>8</sup> 见：<http://go.worldbank.org/5BKI470BC0>。

<sup>9</sup> 同上。

年，本区域有 96.4% 的城市人口可享受到基本的安全饮用水。<sup>10</sup> 这些统计数据并未把水质或供水量考虑进去。穷人通常在公用水管取水，每天供水只有几个小时，因此通常要等待很长时间，而且还需要在家里储水，这就可能影响水质。另外，供水时断时续引起的水压下降会导致水管中的水受到污染。亚太区域只有 66.1% 的城市人口拥有安全的卫生设施，而本区域有 8.0% 的城市居民不得不在露天大小便，这不仅损害了人的尊严，同时也带来了健康危害。<sup>11</sup>

32. 鉴于就业场所附近的土地和住房往往比较昂贵，另一项重要的城市服务就是向穷人提供平价交通服务。亚太各城市目前大多数交通系统并未考虑到穷人的具体需要。随着本区域许多交通服务的私有化，交通费意味着要收回成本，而不是确保低收入人口的交通需求。因此，由于昂贵的交通费，低收入家庭亦无力在土地和住房价格较低的城市边缘地区居住。

33. 享有现代化、可持续的能源服务对穷人参与城市经济并提高生活水平至关重要。能源供应不足可能影响孩子晚上的学习，也会影响城市贫民在家中或非正规住区的作坊从事创收活动的的能力。那些用不上电或煤气的家庭可能只有使用煤炭，致使室内外环境受到不利影响。

34. 随着经济的迅速发展，亚太区域的不平等现象正在加剧。城市发展在很大程度上受城市中心及周边地区的一些地方性企业、国有企业和跨国企业的驱动。不平等程度的加剧归咎于一些不适宜的政策，这些政策的重点是通过推动市场自由化、经济和政治稳定、外国直接投资以及经济基础设施的开发来推动增长。其所造成的结果是城镇中的高技能人员就业于知识型产业，而低收入工人则在大规模的非正规经济部门中就业。后者只要能在那些基础设施不足的非正规住区找到住处，从非正规部门购买食品、水和支付交通费用，靠收入所得就足以在城市生存。目前所缺少的是能够让穷人切实从经济增长中受益、并减少本区域经济增长进程中的排斥性机制。

## 六、城市与气候变化

35. 亚太区域城市住区目前面临着一个新的巨大威胁：气候变化的影响。亚太各城市的面积大小、地理位置和海拔高度使这些城市特别容易受到以旱灾、水灾、飓风和热浪等频繁极端天气事件形式出现的气候变化影响。

36. 虽然气候变化对不同地方产生的影响不同，但是城市地区由于人口高度集中、建筑物内的高热量、以及植被覆盖面积相对较低而尤其

---

<sup>10</sup> 供水和环境卫生部门联合监测方案（联合监测方案），《饮用水和卫生进展情况》（日内瓦和纽约：世界卫生组织和联合国儿童基金会，2010年）。见网站：<http://www.unicef.org/media/files/JMP-2010Final.pdf>。

<sup>11</sup> 同上。



容易受到影响。气候变化会减少清洁水的供应和生产用地面积，而且还会使城市日益暴露在更多的暴风雨破坏和水灾的风险之中。

37. 热带和亚热带气候区内的大多数城市属于低洼地，容易受到严重水灾和暴风雨的破坏。预计气候变化将导致海平面的大幅上升。据估计，54%的亚洲城市人口居住在沿海低洼地区。<sup>12</sup> 处于三角洲和沿海低地平原的城市尤其脆弱，甚至海平面的小幅上升都可能淹没其中很多地区。生态难民的搬迁是一项重大挑战，需要建造新的城市住区，而这将进一步减少用于粮食生产的土地。一些太平洋岛屿国家需要对城乡所有人口进行搬迁。

38. 许多其他因素也影响到农村地区，同时也会影响到城市人口。因水灾和旱灾等气候影响导致的农业土地的丧失将会影响城市的粮食保障。据预测，随着荒漠化的加剧，印度和中国的粮食保障将受到重大影响。环境退化和气候变化对城市和农村穷人的影响往往是不成比例的。适应气候变化的行动和减少贫困的行动彼此不可分割。

## 七、 努力建设具有包容性的和可持续性的城市

39. 亚太区域的城市需要同时维持经济发展、确保环境的可持续性、以及减少贫困和差距，并做好准备以应对气候变化和其他自然和人为的灾害和危机。这需要在三个相互关联的战线上采取行动：

- (a) 提高生态效益和绿化城市发展；
- (b) 提高包容性和公平性；
- (c) 提高抗御气候变化和其他冲击和危机的能力。

40. 要有效地解决这些问题，就需要采取一种“系统性”方针，承认各城市各子系统相互间的联系和协同增效作用及其相互影响。在采取此种做法过程中，需要弥补若干发展差距，其中包括涉及以下诸领域的发展差距：(a) 法律和财政框架、(b) 城市发展融资、(c) 技术与创新、(d) 体制和人力资源能力。

41. 如前所述，城市经济包括从非正规到正规的各种部门。需要制订各种相关策略和方法来解决各部门的问题，而不仅是设法解决经济中的正规部门的问题。然而，此种战略需要考虑到以下事实：在许多情况下，实践证明使非正规部门正规化会适得其反。

## 八、 法律和财政框架

42. 可采用各种法律和监管措施以及财政措施来使环境和社会成本内化。可采取法律措施来改变市场的激励机制和信号，并促使消费者和

<sup>12</sup> 联合国人居署，《世界城市状况》，2008年、2009年，联合国人居署，内罗毕，2008年。

生产者改变其行为方式。此方面的例子包括：(a) 印度新德里的公共车辆转而使用清洁燃料；(b) 在雅加达市中心行驶的个人汽车有乘员人数要求；(c) 达卡禁止使用塑料袋；(d) 国家规定曼谷征收摩托车税；(e) 制订城市地区最低工资标准。

43. 需要制订财政措施，对自然资源、尤其是水和能源的供应收取适当的费用。其办法是通过阶梯式定价等措施主动给穷人提供补贴，并对过度使用和浪费现象进行惩罚。例如，可以免费提供满足基本需求所需的用水量，同时对大量使用或浪费现象以累进制方式收取更高费用。在供电方面也可制定类似政策。对进入市中心地区的汽车征收拥堵费是内化环境成本的财政措施的另一个例子。许多国家已开始实行此种政策，需要予以进一步加强和更有效地执行。

44. 对过度使用和浪费自然资源、特别是水和能源的行为进行惩罚，可鼓励企业和家庭节约资源并采取生态高效的措施。积极提高城市基础设施、尤其是水、交通和建筑物的生态效率，还将有助于减少城市的碳足迹，同时又可避免对穷人产生不必要的影响。

45. 亦可利用财政措施来直接造福于穷人和被边缘化的人群，例如，可为此建立社会保护制度，如为非正规部门或微型企业的自雇者设立养老基金和医疗保险，或者促进社区储蓄和信贷计划，从而使政府补贴和资金有组织地发放给穷人。

46. 法规和财政措施很可能需要通过加强社会营销和教育宣传运动来补充、尤其是要与民间社会和私营企业合作，推动采取更可持续的生活方式。本区域开展此类宣传的例子不胜枚举，可从各种成功实例中汲取经验。针对儿童并通过其针对其父母开展宣传教育活动可能是一个有效的策略。在此方面，“绿色学校”的概念确实可成为一项有效的战略。

47. 计入环境成本会带来短期成本，但是长期的获利将超过短期的成本。政府需要通过正确的管理和财政奖励措施让市场得以把长期的好处考虑在内。此外，此类措施还有可能使某个国家的产品和服务降低竞争力。政府需要采取税中性原则，在保持短期经济竞争力和长期可持续性之间找到正确的平衡点。

48. 亦可利用立法和财政措施来促进包容性。例如，菲律宾政府强制规定应让社会团体和非政府组织参加当地政府。同样，印度政府要求，在地方选举中 33% 的职位只能选举妇女候选人。结果，担任地方一级决策职位的妇女人数大幅增加。在许多国家，政府正开始认识到居住在贫民区和棚户区的城市贫民的权利，并为他们提供身份证和市政服务。

49. 法规和财政改革的一项重要内容是管理城市规划的法律和规章。若能有效利用，则城市规划工作便可提供独特的机会，有利于通过整合有形的、社会经济和环境的规划，并确定协同增效作用和共同利益，采用“系统性方法”来解决城市问题。亚洲的城市往往有稠密的

中心，并向郊区延伸，常常沿基础设施走廊而发展。由于城市开发和城市用地通常发生在那些规划、建筑和环境条例较松、且执法力度较低的农村地区，因此新城区开发往往缺乏规划且杂乱无章，工业、住宅、商业和农业用地彼此交错密布，缺乏充分的基础设施和服务。此外，由于通常沿交通运输走廊开发，因此远离交通运输走廊的大片土地就得不到开发。这样就形成了“带状”或“条状”开发的情况，在环境上是无法持续的，而且资源使用强度很高。由于城市开发往往延伸到多个省和辖区，因此这些城市地区带来了经济、社会和环境方面的新挑战，需要重新思考城市规划、管理、以及施政方针和机制。加强和扩大规划的法律以覆盖郊区，正是城市可持续发展的关键所在。中国、巴基斯坦和越南都有这样的例子：这些国家的一些地方政府对城乡地区都有管辖权，因此可在这些地区执行城市规划的相关法律和法规。

50. 为此要进行的一项重要政策改革就是城市土地使用政策改革。城市土地的商品化必须依循“土地是一种公共环境物资”的理念予以平衡制约。为此需要强制实行土地规划和土地使用限制，以便增加土地的社会和环境功能，诸如向城市穷人提供住房和开发城市绿地空间、建造公园和大众交通走廊等。

## 九、为可持续的城市发展融资

51. 如何为城市发展和管理工作进行融资，是城市包容性和可持续性的关键所在。需要应对的主要挑战是：改革现有的市政金融体系，使其更有成效；获取新的外部资金来源；设法在正规的城市发展金融体系与城市贫困人口的融资体系之间建立更为密切的联系。

52. 在本区域许多国家，相关职能和行政权力已下放给地方一级，但财权往往仍然保留在较高级别的政府手中，如没有较高级别的政府的授权，地方政府就无法在城市发展领域支出大量资金。即使在那些地方政府拥有此种权力的国家，许多地方政府也缺乏全面使用其权力的能力。因此，对市政金融部门进行改革并对其进行能力建设是一个重要的发展战略。

53. 要使城市具有包容性和可持续性，就要为之注入资金，用于对城市基础设施和服务，例如公共交通系统、水和环境卫生系统等投资进行融资。尽管内化环境成本将增加可用于城市基础设施投资的资金，但仍然需要更多资金，至少在短期内情况如此。要为可持续城市发展提供资金，就需要挖掘新的资金来源，例如5万亿美元的亚洲外汇储备、主权基金、出国务工汇款等。一个重大的问题是正规的金融系统与为穷人服务的金融系统之间的联系问题。有若干努力发展这些联系的良好范例，例如泰国的曼孔村方案、以及印度国家住房银行为社区和小型金融机构提供的融资机制等。

## 十、绿色技术与创新

54. 城市是本区域各国可持续发展的主力，而解决城市问题的办法也将来自于城市本身，因为城市是知识和技术创新的中心。本区域拥有丰富的创新技术、办法和手段，它们指明了通向具有包容性的和可持续发展的未来的道路。目前的挑战是如何系统性地找出、记录、分析、改进和提高这些创新办法。需要为此营造财政、管理和体制环境，使个人、企业、社区和民间组织甚至政府机构能够找到创新办法。此外，还需要通过研究和培训机构找出和分析获得成功的原因，并协助政府升级推广这些技术和创新。

55. 目前许多国家正在发展尽力降低资源消耗和废物生成的生态城市。事实上，业已取得了一些可喜的进展，因为这些试验往往开发了新技术和创新进程和做法，并在这一过程中创造了新的绿色岗位。

56. 采用新技术、新的生产工艺或创新做法往往意味着那些能够获取信息、知识和资本的人能够从中受益，而那些无法获取这些条件的人将被抛在后面。采用新技术往往也意味着要付出较高的成本，因为开发新技术的成本必须作为要素予以考虑。在这两种情况下，穷人往往都是输家。面对此种情况，应制定和执行最大限度减少对穷人的不利影响的政策。

57. 然而，新技术往往不一定总是复杂和价格昂贵的。亦应鼓励开展相关研究，尤其是鼓励公共大学和研究所，针对一些能使穷人受益的适用技术开展研究。

58. 作为一个正在迅速成为知识和政策咨询中心的区域委员会，亚太经社会能够协助各成员国找出、记录、分析和仿效创新做法和政策，而且还能够提供技术咨询意见和支持，协助各国加强此类做法。

## 十一、人力资源与体制机制能力

59. 阻碍实现包容性和可持续发展的一个重要制约因素是缺乏人力资源和体制机制能力。不仅政府缺乏这些能力，而且其他主要利益相关者，如民间社会组织、研究和培训机构和私营部门，也缺乏此种能力。从政府部门看，在大多数情况下，地方政府的人力资源 and 体制机制能力最弱，因为他们的财政和行政权力最弱。

60. 要开发人力资源能力，就需要在三个方面采取相关计划和行动：转变观念、知识和技能。关于政府和民间社会的能力建设问题，相关文献已为数颇多。联合国系统内外也已推出若干能力建设方案。其结果喜忧参半。所汲取的经验教训表明，需要多年持久的努力，此外还需要进行体制机制能力建设。应在此过程中向政府官员提供充足的酬报，并使他们能够将其新获得的技能和知识付诸实践。

61. 政府组织需要更加注重学习汲取自己和他人的经验。另一个重要问题是要创造制度空间，使各级政府、民间社会组织、私营部门组织和研究和培训机构能够开展互动、交换意见、讨论可能的解决方案，并就前进之路的最佳方法达成共识。考虑到在政治周期较短与解决城市面临的这些挑战所需的时间框架较长期之间存在脱节这一事实，情况尤其如此。似可采取一些做法，诸如制订城市共同未来战略构想、进行情景构建推演、举办城市论坛等，从而大大推进制订这些超越短期政治考量的战略性未来构想的工作。

62. 公共管理部门、学术界和当地政府培训机构的作用至关重要。地方政府培训和研究机构（LOGOTRI）区域网络等网络，可在能力开发方面发挥重要作用。同样，旨在促进南南/北南交流的地方政府国家和区域网络，诸如城市和地方政府联合会和地方人类住区管理当局区域网等都是交流经验和知识的重要工具。类似的民间社会部门的进修网络，在开发民间社会组织的能力方面也做了很多工作，因此需要进一步予以加强。

## 十二、改进城市治理

63. 如上所述，亚太区域城镇所面临的挑战和实施的战略彼此密切相关。生态效率和计算生态成本将直接有助于气候变化的减缓和适应。对贫民窟改造进行投资、以及在贫穷社区推行社区储蓄和信贷制度等办法，不仅能够提高他们应对气候变化的能力，还有助于减少贫穷状况，使穷人切实从经济增长中受益。

64. 要应对这些互相关联的挑战，就需要政府机构加强协调和统筹，系统性地看待城市和人类住区问题。为确保穷人和其他边缘化群体不受排斥，需要建立更具包容性和参与式的施政体系。最后，面对不确定的未来，需要采用更具适应性的办法来管理城市，从而快速学习和汲取过去的经验教训和他人的经验教训，并将这些经验教训运用到当前的工作之中。

### A. 采取统筹协调的做法

65. 政府机构通常按部门划分，它们相互之间或与负责城区管理的地方政府之间往往没有进行协调。此外，城市地区往往沿交通走廊扩展，通常跨越多个地方政府辖区。这就意味着多个国家级、省级和地方机构共同参与管理一个大城区，因此彼此之间常常目标不一致。这不仅使政府的职能模糊不清，而且还由于缺乏系统的学习而降低了适应力，应变反应往往过慢。

66. 此外，国家和省级部门官员往往不对其所服务的地方民众负责，只为其国家层面的上司负责，从而进一步削弱了互相协调和统筹以及对地方政府或当地民众负责的积极性。要实现城市地区的可持续发展，就需要强化地方政府，使其能与政府多个部门进行协调，并从共同行动中找出并激发协同增效作用。这就需要下放行政和财政权力，

提高地方政府履行现有职责以及附加责任的能力，加强地方政府。同时还意味着要加强民间社会，确保地方政府负起责任。在缺乏这三个要素的情况下，权力下放很难对具有包容性的和更可持续的城市发展做出贡献。

67. 要切实做到权力下放，就需要牢记基层原则。基层原则意味着相关职能和活动应由最有效的级别来行使和开展。因此，在地方一级可最有效地行使的职能，诸如社区发展、街道照明等，不应由较高的级别来行使。相反，可由较高级别最有效行使的职能，如管理共同服务或基础设施，不应由地方政府来行使。此方面的一个范例是大马尼拉市管理局，该管理局行负责使管理城市交通、固体废物处置等职能，而这正是组成大马尼拉市的各地方政府无法单独完成的。

68. 倡导权力下放和加强地方政府的工作至少始于二十世纪九十年代初。许多政府已采取措施开展这项宣传。印度和菲律宾均已通过宪法修正案对第三级政府予以认可。但是，其中许多努力都是三心二意的。职能虽然下放了，财政权力却仍然掌握在中央政府手中，成为控制地方政府的工具。而且许多国家尚未对地方政府的能力建设进行投资。此外，即使一些地方下放了地方政府的职能和财政权力，也对能力建设做出了一些努力，但由于缺乏透明度，而且没有一个能对政府进行问责的强大的民间社会，权力下放的种种好处也被当地精英所夺取；有些地方甚至基本上成了某些家族的势力范围。

## B. 参与式治理

69. 要加强民间社会促使政府负责的能力，就需要掌握能够提出诉讼的资料。这些资料不容易拿到，即使有，普通公众、甚至决策人员也不容易看懂。“城市资源中心”、“孟买第一”、以及“曼谷论坛”等民间社会组织很好地行使了收集和分析信息、并围绕这些信息采取行动的职能。诸如脸书、推特和影书这样的新的社会网络有助于推动民事行动。最近在曼谷发生的暴乱结束之后，有一万多人出来帮助地方政府清理受影响的地区。整个活动便是通过脸书和推特来组织的。<sup>13</sup> 然而，这些新的社会媒体也有其缺点。据说，电子媒体和智能电话在组织和煽动暴乱中起了作用。<sup>14</sup>

70. 民间社会的行动与司法行动相结合，已迫使许多地方政府对基础设施进行清理或提高基础设施的生态效率。例如：新德里的公共交通工具现已改用天然气。

71. 从成功的宣传活动和伙伴关系汲取的经验教训表明，最重要的单个元素是民间社会、私营部门和政府之间的存在的对抗性和合作性的互动的体制机制空间。缺乏这样的空间往往会导致暴力。另一个重大教训是，应通过集体机制和提供信息来增强穷人的权力，使他们能够

<sup>13</sup> 《曼谷邮报》社论，2010年6月20日。

<sup>14</sup> 网页：<http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2087337,00.html>。

在一个更平等的基础上进行互动。要使管治机制和体制机制具有包容性和参与性，就需要增强诸如城市穷人等社会中的弱者和被排斥者的权力。在此方面，许多政府和非政府组织为寻求建立穷人之间的集体机制，诸如社区储蓄和信贷计划或合作社等，执行了一些大大推进了社会平等权力关系的方案，并使得城市治理工作更具包容性。

### C. 适应方法

72. 随着全球化和气候变化的发展演变，本区域正进入一个不可预知的时代。城市很可能将面临着自然灾害、农作物歉收、流行疾病、全球燃料和金融危机等的影响。然而，这些事件的严重程度和发生时间将是不可预知的。各国政府需要制定一些综合应急规划和快速应对的预案。最近在日本发生的地震、海啸和核灾难表明，要做到这一点并非易事。需要日益重视应对性治理做法，并需要使政府内的战略单位能够不仅在政府内、而且也能与其他利益攸关方一起，进行动员和采取协调行动。

73. 在此方面，提供信息通信技术，使不同的政府机构和其他利益攸关方能获取并分享实时信息，是至关重要的。随着这些技术的成本不断降低，建立城市信息系统对于提高政府的统筹能力、协调能力和应对能力，是一项具有成本效益的战略。然而，首先需要理顺的是不同的标准、基准图等问题。

74. 此外，政府各机构亦需成为学习型组织，有能力从其自身的经验和其他机构的经验教训中学习。在此方面，地方政府、地方政府培训和研究机构、以及地方和国家城市论坛的国家和区域协会所发挥的作用非常重要。

## 十三、结论

75. 亚太区域城市化的规模庞大，速度迅猛，目前其城市地区的经济和社会发展模式既不可持续又具有排斥性，而且亚太区域各国还面临着即将发生的气候变化的影响——这些问题所带来的各种挑战十分艰巨。然而，我们不必对亚太区域城市的未来过于悲观、甚至绝望。

76. 实现包容性和可持续城市发展的政策方向正在逐步成形：缩小与法律和财政框架、城市发展融资、城市规划与设计、绿色技术和创新、以及人力资源与体制机制能力建设诸领域有关的发展差距。此外，城市需要采取统筹和协调的、具有适应性和参与性的做法来开展城市规划、开发、管理和治理工作。

77. 要向这些方向转变，就要从根本上改变目前的发展模式，相关战略和做法必须是增量型的，并构建在已有的基础之上，采取一种“共同受益”的、“没有或很少遗憾”的做法。换言之，应采取一些具有发展意义的政策，例如提高生态效率或处理城市废物问题。此种战略产生的共生效益将减少碳足迹。同样，亦需要采取一些诸如鼓励公共

和私营部门购买保险那样的政策，以提高其抗御自然灾害的能力，从而使其不会事后遗憾。

78. 为了妥善地执行这些政策，需要加强地方一级的施政，运用基层原则，提高各级地方政府运用系统办法的能力，实施更具包容性的和适应性的施政措施。需要进行投资，以加强地方政府的能力，把行政和财政权力下放到地方一级。民间社会在创造变革所需的政治意愿和确保地方政府承担负责任方面所发挥的作用，对这一进程至关重要。

79. 在此方面，亚太经社会可通过采取一些方法，在援助成员和准成员实现包容性和可持续城市发展方面发挥关键作用：

(a) 对新出现的和前沿性问题和创新做法，进行规范和分析性研究，除其他外，包括撰写区域和次区域的城市状况报告，以及撰写关于城市的具体新老问题的政策简报，诸如关于城市发展融资、流动性、规划、城市住房和土地管理、以及城市缩小城市鸿沟等问题的政策简报；

(b) 推动举办高级别、高能见度的区域和次区域政策对话、城市论坛或专门召开的部长级会议；

(c) 确定、分析、记录和传播相关政策、进程和技术创新，并开展行动研究和分析，以便开发新的可仿效的做法和模式；

(d) 建设国家改进、仿效和升级创新做法的能力；

(e) 通过网络联系以及交流知识和经验，促进南南合作和南北合作；

80. 成员和准成员不妨讨论以上所论述的各项议题，并就此相互交流其经验和创新做法。

81. 委员会不妨就旨在促进亚太区域包容性和可持续城市发展的做法和方案，向秘书处提供指导意见。