



联合国

HSP

HSP/GC/21/3



联合国人居署

联合国人类住区规划署
理事会

Distr.: General
22 February 2007

Chinese
Original: English

第二十一届会议

2007年4月16-20日, 内罗毕
临时议程*项目6

关于理事会第二十一届会议 特别主题的对话

关于理事会第二十一届会议特别主题的对话：可持续的城市化：侧重 财政和规划工作的地方城市减贫行动

执行主任的报告

摘要

本报告是由执行主任制定来指导政府、各级地方政府和其他人居议程伙伴在理事会第二十一届对话会议上的讨论。此次对话的主题将是“可持续的城市化：侧重财政和规划工作的地方城市减贫行动”。

本报告中所概述的问题反映了世界城市论坛及联合国人居署 2008-2013 年中期战略和体制计划草案的成果（HSP/GC/21/5）。该报告旨在协助各政府和其他人居议程伙伴来筹备对话中的发言并开始着手在地方一级支持联合国人居署 2013 年前中期战略和体制计划的实施。

该报告共分 5 章，分别介绍对话的背景和目标（第一章）；影响城市贫困问题的关键因素（第二章）；规划在城市减贫中的作用（第三章）；安居工程和城市发展的融资问题（第四章）；为制定地方行动议程所采取的措施（第五章）。拟议分三部分来举行对话，分别着重于第三章至第五章所载的问题。第三章和第四章包括拟定进行辩论的问题，拟定根据前面章节的辩论结果以及对后续行动的建议草案来进行对第五章所载问题的辩论。

* HSP/GC/21/1。

K0760653 140307 140307

为节省经费起见，本文件印数有限。请各代表携带文件到会，不索取更多副本。本文件所印纸张系环保纸张。

一、此次对话的背景和目标

A. 背景

1. 虽然快速的城市化和社会转变所带来的挑战早已得到明确，却尚需一个综合的响应来使全球、国家和地方一级的行动与人居议程的建议¹、千年发展目标、可持续发展问题世界首脑会议的实施计划²以及《2005 年世界首脑会议成果》³相一致。

2. 在此方面，2006 年 6 月 19 日至 23 日在加拿大温哥华举行的世界城市论坛第三届会议，在利益攸关方的参与程度和将可持续城市化议程主流化方面是一个重要的里程碑。1 万多名来自 102 个国家的政府、各级地方政府和民间社会代表强调了增加可持续城市的需求。在此届会议上，代表们介绍了数百项行动意见，并在其中强调了地方行动的价值。

3. 与会者评估了加强各级地方政府和其他人居议程伙伴在国际发展目标的地方实施中的作用方面所取得的各级进展，并查明了以后的挑战。所确定的战略之一就是各级地方政府提供基本服务、促进就业和经济增长的过程中，通过为各级地方政府提供所需的经费等手段来促进权力下放。该届会议的成果清楚地指出城市减贫和参与性规划的必要性与创新性的金融系统之间的联系。

4. 联合国人居署在筹备 2008-2013 年中期战略和体制计划时充分虑及了该届会议的成果。提交理事会供其在第二十一届会议上批准的计划，汇总了会议上产生的行动意见以及与会会员国及联合国机构进行广泛磋商所产生的政策和战略。它包括以下战略性焦点领域：

- (a) 宣传、监测和伙伴关系；
- (b) 负担得起的土地和住房；
- (c) 环保的基础设施和服务；
- (d) 创新性人类住区金融系统；
- (e) 城市规划、管理和施政。

5. 这些焦点领域及其相应的结果领域和绩效指标将指导联合国人居署与其伙伴和国际社会进行合作，来协助会员国执行人居议程并实现与人类住区相关的千年发展目标。另外，该计划还旨在促成联合国全系统内在增加影响、提高效率和改善伙伴关系方面的改革和协作。

¹ 1996 年 6 月 3 日至 14 日，伊斯坦布尔联合国人类住区会议（人居二）报告（联合国出版物，出售品编号：E.97.IV.6），第一章，决议一，附件二。

² 2002 年 8 月 26 日至 9 月 4 日南非约翰内斯堡可持续发展问题世界首脑会议报告（联合国出版物，出售品编号：E.03.II.A.1 及勘误表），第一章，决议二，附件。

³ 2005 年 9 月 16 日大会第 60/1 号决议。

B. 目标

6. 此次对话的第一项目标是促进关于如何通过侧重财政和规划工作和参与性规划的地方行动来实现减贫的讨论。本报告旨在推动各政府、各级地方政府和其他人居议程合作伙伴在理事会第二十一届会议期间就如何将学到的教训和行动意见付诸实施问题进行对话和辩论。
7. 第二项目标是一方面促成地方和国家政府之间的伙伴关系，另一方面促成地方政府和私人部门之间的伙伴关系。在此过程中，还将注意社区参与，以取得最佳结果。
8. 预计此次对话将加强政府和人居署伙伴对地方行动议程的承诺，以支持将于 2008 年中国南京世界城市论坛第四届会议上定案和通过的联合国人居署 2008-2013 年中期战略和体制计划。
9. 虽然本报告着重于发展中国家的城市和社区，其中的许多意见和建议却具有全球的相关性，如城市贫困、经济增长以及基础设施和服务的融资问题也是许多发达国家和经济转型国家的主要挑战。

二、影响城市贫困问题的关键因素

10. 有多个因素会影响到城乡的消除贫困问题，其中包括宏观经济政策——它影响了一个国家的收入和财富分配。对于许多发展中国家和经济转型国家，国民经济与快速发展的全球经济的一体化程度发挥着重要的作用。其他因素包括地理、人口和气候条件等。这些因素虽然为对话提供了有益的参考，却基本上不在地方行动和本报告的范围之内。
11. 积极应对城市贫困问题挑战的国家和地方政策通常分为以下几种：
 - (a) 推动地方经济发展，以创造就业和收入，包括促使和驱动往往具有高度活力的非正规经济来在城市发展中发挥更加敏捷和有成效的作用；
 - (b) 获取土地和各种形式的地权以提供能负担得起的递增的住房解决方案——主要通过空间和土地使用规划和改善财产立法和管理来实现；
 - (c) 确保所有公民在空间和政治上的“城市权”，其中包括让城市的贫穷和弱势群体参与影响其生计的决策的措施，以及减少社会包容和企业发展的物质障碍，改善出行方案并在公共领域建立强大的主人翁感和身份感的措施；
 - (d) 制定创新的住房系统来处理个人的需求和要求，并推动让私营部门投资于市政基础设施和服务的新方法。

三、规划工作在城市减贫中的作用

12. 规划渐渐成为促进可持续城市化的一个重要工具。它日益被视为在发展中国家处理无序城市化后果和在发达世界处理城市衰退后果的一种方法。它代表了一种全方位的发展方式。它有助于克服分部门的城市发展方法的内在局限。

这些局限性包括：未能协调和整合社会、经济、文化和环境问题、以及未能充分关注城市发展的物质和空间组成等。

A. 影响的形式

13. 事实证明，作为一种政治进程，参与性规划是赋予人民权利、强化民主和善政的有效手段。通过让城市的穷人对确定其需要和优先事项的事务发表意见，参与性规划强化了决策过程中的主人翁精神，并促进了社会包容和公民身份感。

14. 规划也日益被认为是为公共利益带来增值的一种手段。无论有没有规划，都会有价值的创造——因为市场力量趋于在资源的使用中将回报最大化。但是，市场力量也趋于将金融价值最大化，而忽视了对可持续城市化至关重要的社会、环境和文化价值。

15. 适当的规划和城市设计可以通过促进社会包容及和谐，通过确保在决策中顾及环境收益，通过减少出现意外结果的风险和不良的外部效应而给市场创造的财富增值。另外，由政府投资——特别是在交通和出行方案上的投资——支持的城市计划，有助于在停滞或衰落的城市区域创造价值。

16. 最近的经验也显示了在冲突后和灾难后环境中进行规划的好处。规划不仅能使多种人道主义干涉的协同效应和协作最大化，对于通过早期恢复来提供紧急支助、提供可持续的重建工作的基础和设置有利于生计发展的环境来说也是至关重要的。

17. 近 80% 的二氧化碳排放来自城市。城市增长模式、公共交通的使用、公共服务的可得性、就业设施和地点均是影响温室气体排放的关键因素，而城市规划在此方面具有相当大的控制力。在设计各个城市——如中国东滩——的时候，不仅考虑到了改善地方环境问题，也考虑到了将碳排放降至最低的问题。与气候变化有关的日益频繁和严重的自然灾害，尤其影响了城市贫困地区。城市化规划可帮助城市来适应气候变化并减少所有公民和城市贫困人口的风险和脆弱性。

18. 并非所有形式的规划在任何情况下都适用。在全球化的世界经济中，人民及其社区的生计日益由国际贸易、金融和投资来决定，事实证明，在这样的世界中，从上至下的规划和官僚控制过程是效果欠佳的。从另一方面来说，战略性城市规划，正成为动员利益攸关方、调动资源来利用城市和社区的资产从全球化中获益的有效手段。这种类型的规划更加灵活，对全球、国家和地方趋势的响应更加灵敏。它也是由善政和社会包容的原则驱动的。

B. 规划工具和手段对可持续城市化的贡献

19. 以下各段就最近如何使用各种规划工具和手段来促进可持续城市化作了综合介绍。

1. 通过战略性项目进行规划

20. 将规划和制定预算过程相结合的战略性的城市规划是实现可持续城市发展的强大手段。它们以某个城市的相对优势和自然资源为基础来灌输一种主人翁感。它们有能力动员各界人士并形成跨部门合作的基础。通过提供一种愿景和一种公私投资的共同框架，战略性城市规划可以在世界地图上重新定位一个城市、吸引投资和创造就业机会。同样，战略性城市项目有助于重新架构一个城市、改善其总体运作并最大限度地利用其有限空间来惠益全部城市人口，特别是城市的贫困人口。亚历山大、巴塞罗那、毕尔巴鄂、成都、迪拜、德班、玛尔摩、孟买、新加坡和悉尼均使用了战略性规划和项目来彻底改造城市并促进地方经济发展、外商投资和旅游业。在一系列小城市——包括波斯尼亚的莫斯塔尔这样的冲突后小镇——战略性城市项目汇集了所有社区行为者的资源来使地方投资的回报最大化。

2. 土地分享和防止贫民区的形成

21. 随着城市的发展，许多最初位于地价便宜区域的住区由于具有很高的再开发价值而受到觊觎。这往往造成城市的贫困人口被驱赶和重新安置在城市的郊区，并加速了空间上和社会上的排斥。土地分享——也被称为土地再调整，是顾及相互竞争的城市土地需求的手段。它可以使开发商在改良贫民区、公共空间和供应新住宅的举措中实现额外的价值。这种方法在大型城市再开发方案中曾获得使用——如在中国和印度，在菲律宾和泰国处理贫民区问题时也使用了该方法。在冲突后情况下——如索马里，该方法通过与东道社区分享新的服务和基础设施使得流离失所人员稳步地融入社会，从而促进了有序的城市发展，并防止了贫民区的形成。

3. 作为社会和经济一体化组成部分的公共空间

22. 随着商贸需求的提高，许多城市中心的公共空间和集会场所都变得拥挤不堪，且被各种各样的活动侵占。非正规的零售商、运输提供者和正规的店主之间的利益竞争，将无数的市内设施变成了混乱之地。进而造成许多商业利益集团舍弃市中心来建立单一目的的购物商业街，而商业街又往往排斥非正规行业的贸易活动和城市的贫困人口。南非的约翰内斯堡、马来西亚的吉隆坡和秘鲁的利马等城市近年来均重建了历史区域和市场来满足正规和非正规贸易的需要，同时也创造了更加具有活力、更加安全的城市。同样，如摩洛哥的艾沙维拉和厄瓜多尔的埃斯梅拉达等小城市，对城市空间进行了升级，以改善弱势群体的生活条件。

4. 人人出行便利

23. 缺乏出行方案是造成社会排外的一个主要诱因之一，并且造成城市贫困人口比例失调的支出。在发展中国家许多快速发展的城市里，不到城市人口总数20%的小车使用者占据了用于交通的80%的公共空间。对路面空间的需求随着车辆保有率的提高而增加，城市也随之开始蔓延。这又转化成更远的距离和城市贫困人口更多的开支，并造成整个住区、群体缺乏与城市的社会、经济和文化生活的融合。

24. 人人出行便利就需要在基础设施和土地使用规划中采取经过深思熟虑的举动，来提供包括非机动、步行和公交在内的范围广泛的出行方案。步行的出行方式有助于城市的安全和地方经济的繁荣。规划周详的公交可以将城市联系在一起、减少汽车的使用、空气污染和温室气体排放。加拿大的温哥华和哥伦比亚的波哥大及麦德林等城市均成功地采取了集体交通的出行方案来成为在城市结构内整合各个社区、减少出行费用和缓解拥堵与污染的中坚力量。肯尼亚的基苏木、塞内加尔的卢加或古巴的巴亚莫等小城市还在低收入住区发展了马车和自行车的士等创新型非机动出行方式。

5. 公共设施规划

25. 城市中的学校、医疗和娱乐中心等设施对生活质量至关重要。设施规划和服务安排的分部门的方式往往忽视选址和便利性的空间和文化因素。关于各个城市如何将道路照明、设计改良的公共设施和改善的公共空间结合起来，以改善城市人口、特别是低收入住区和弱势群体的生活质量的例子不胜枚举。如在塞内加尔，贫困区域的保健设施的精心规划，加上地方居民的充分参与，提高了城市贫困人口——特别是妇女——获取保健设施的机会。基于社区的母亲中心在整个德国和几个经济转型国家成功地与市政当局进行了合作，改变了休闲空间的规划和设计，使之对儿童更安全，也使单身母亲——其中许多人都依赖福利生存——更容易获取服务。巴西的圣保罗和阿雷格里港以及南非的德班在各个住区规划了各种设施和基本服务，作为年度参与性预算制定周期的一部分。在地方一级的空间规划、发展愿景和投资的一体化也为低收入住区新的经济发展带来了活力。

6. 贫民区也是住区

26. 在许多快速城市化的城市里，约 30% 至 70% 的城市居住者生活在贫民区。贫民区是非正规经济的物质表现，非正规经济为国内生产总值、就业和创收做出了很大的贡献。以“不符合规划和建筑标准”为名义进行驱逐，无论是从政治还是社会和经济的角度都不是一个可行的方案。

27. 贫民区的改造和改良需要在土地政策、土地管理和基本服务供应上进行协调的努力。最近在巴西、智利、哥伦比亚和厄瓜多尔的经验表明了贫民区如何可以渐渐融入城市中，而相对简单的干涉——如改良的水和卫生——如何可以在很大程度上减少城市贫困。而不久前孟加拉国和柬埔寨的金边也采取了改良贫民区的成功方法。两项倡议目前都已经在全国一级进行推广。

28. 改良贫民区有许多切入点，从水和卫生到改善家庭状况，它们都有一个共同的解决方案。保有权的稳定性、放宽大部分是针对中产阶级的规划法规和建筑准则都有力地刺激了贫民社区和市政当局逐步进行基础设施和住房标准的改良。它们还有助于克服提供基础设施的过程中所遇到的行政障碍。

7. 拟议辩论的问题

29. 以下是拟议的进行辩论的问题：

(a) 怎样调整规划条例和规定，以促进贫民区的改良和防止贫民区的形成？怎样调整国家规划框架来加强地方为处理社会和空间排外问题而采取的反应？

(b) 在为一个更适合居住的物质环境进行规划、谈判时，以及在创建这一环境的过程中，城市贫困人口应发挥什么样的作用？怎样动员城市的贫困人口来为创建包容、安全和可持续的城市环境做出贡献？

(c) 如何才能最好地满足社区内竞争同一个空间的不同要求？有没有双赢的解决方案，还是必须有人遭受失败？

(d) 规划业是否需要在气候变化问题和防止贫民区形成的问题上采取一种合乎道德的立场？是否存在着一种城市权？如果存在，规划者如何促成该权利的实现？

(e) 联合国人居署在关于城市规划的全球辩论中应发挥何种作用？

四、安居工程和城市发展的融资问题

A. 实现减贫的金融创新举措

30. 城市贫困人口无法进入正规的金融系统是减贫中最大的障碍。同样，市政金融体系的匮乏也使许多各级地方政府无法提供必要的基础设施和基本服务，来应对快速的城市发展问题和形成贫民区的问题。

31. 近年来，在扶贫融资系统中曾尝试和试行了许多创新举措。其中最显著的是社区小额贷款系统，该系统大大促进了减贫工作——主要是通过提供一个安全的储蓄方式和取代高利贷的方法及促进现金的流动来实现的。社区小额贷款最初用于小型企业，现在有的小额贷款已经得到发展，用以改善基本服务的获取情况和家庭情况。它证明了贫困人口的信用可靠性，也证明了城市贫困群体有能力组织起来改善生计，是一种突破。

32. 同样，许多各级地方政府还利用创新性金融机制来增收和创收，并与私营部门发展伙伴关系，来扩大具有公共设施的土地的供应、扩展公共事业和服务以及扶贫基础设施和服务的提供。

B. 筹资系统分析

33. 以下段落试图分析在住房和市政融资方面的一些创新型融资系统。

1. 市政资源调动方面的创新

34. 地方政府在增加税收和调动财政资源方面的能力——尤其在多年期基础上一是扩大基础设施和改善服务的前提条件。反之，这又为私营部门在住房和提供服务上的投资奠定了基础，扩大了税收基础。这种常规模式，或者说投资、发展和创收的良性循环在稳定或可预期增长的情况下相对有效。但是在那些正在经历急剧变化、且大部分增长都源自非正规部门的城市，就效果欠佳了。

35. 然而，由于管理不善和官僚主义，许多城市都经受着税款征收不足的问题。最近的活动显示，简化估税和征税以及关税体系可以在很大程度上帮助追回余款，增加税收。许多城市已经能够通过简化税率扩大征税范围的方式增加财产税收。而其他城市则通过更加方便用户的付款方式增加了关税和费用的收缴。事实证明，引入有区别的关税，使基本服务的定价与基本需要限度之外的消费成比例，让贫困人口更能负担得起这些服务，可以有效地灌输及时支付文化和扩大客户基础。

36. 在各种情况之下，可持续税收收缴的关键是将付款与改善服务提供情况、增加透明度和问责制相联系。在亚洲和拉丁美洲的许多城市，这样的做法已经形成了良好的信誉级别，使各级地方政府能够通过发行债券来利用金融市场为城市发展筹措资金。

2. 调动私营部门

37. 通过促进市场活动在更大范围内创造增长和就业，公私伙伴关系具有帮助城市减贫的潜力。尤其是在基础设施发展方面，在私营部门资源的补充支持下，利用公共资源来增加已敷设公用设施的土地的供应。因此，税收及其他激励措施的结合可用来鼓励私营部门将部分已敷设公用设施的土地用于公共设施和低收入人群住房建设。

3. 政府间关系和批款调剂

38. 在大多数国家，政府间批款调剂是各级地方政府预算的一个重要部分。批款调剂倾向于以经常性开支部门拨款来满足医疗卫生和教育等社会需求。但是，全球化迫使城市重新进行改造以应对国际贸易、工业和旅游需求，在为增值生产及服务提供基础设施方面发挥新的作用。最近的举措都采取了政府间伙伴和公约的形式，将资源转移到各级地方政府以刺激地区经济发展。其中包括将现有部门拨款同定向城市更新及新基础设施发展等活动的资本投资打包成一体。

4. 参与性预算制定—各级地方政府与社区的关系

39. 参与性预算制定是促进地方政府、私营部门和民间社会参与市政资源分配的一种创新机制，是一种旨在鼓励社会上不同行为人参与和对话的包容过程。拉丁美洲的城市已经广泛实施了参与性预算制定，以推动城市贫困住区参与城市预算规划和管理过程。在年度参与性预算制定周期内，城市发展计划和空间框架被结合在一起，以激发出新的观点和方法并重新调整基础设施项目来满足社区需要。

40. 尽管参与性预算制定已发展出许多不同的模式并在众多不同的国家里适用，但是参与、透明及问责的基本原则却是保持一致的。在大多数成功案例中，参与性预算制定使得公共资源的分配更加合理，并且可将私人基金和社会组织捐款作为公共资源的补充。

5. 安居工程的筹资

41. 在许多发展中国家，只有不到 20% 的城市人口能够得到某种形式的住房贷款。市场未能对低收入人群的贷款需求做出回应已构成减贫的最大障碍之一。从社区小额信贷体系得到的经验已经证明低收入人群是具有信用可靠性的。但是，对正规经济部门金融机构来说，与大量小额借款人进行交易的成本仍是一项重大挑战，且具有风险。可以通过社会组织及社区参与来降低风险和交易成本，以克服这样的挑战和风险，同时还要有土地征用协会、住房和家居改善服务协会作为代表城市贫困人口利益的真诚可靠的接口。在许多情况下，除调动和统筹城市贫困人口储蓄以获得额外贷款外，此类社会组织还调动其他形式的援助以帮助制造就业机会和提供技术咨询服务。在其他的情况下，中央政府在为金融机构提供保障方面发挥了重要作用。这些金融机构通过针对低收入合作团体的特别窗口为他们提供贷款，而他们反过来就能够通过社区担保和彩虹债券筹集到资金。

42. 虽然有了这些以及其他在城市减贫中取得进展的做法，城市贫困人口无法获得常规住房融资手段，土地征用和住房建设的长期融资要求也超出了大多数社区小额信贷体系的现金流量，这种现状依然是关键的挑战。要解决这一问题必然要求助于创新的金融系统。

6. 拟议讨论的问题

43. 以下是供本届会议讨论的问题：

(a) 作为抵制城市贫困的工具，如何使政府间批款调剂、公约和权利下放更加有效？今后将采取何种措施？

(b) 在改善针对城市贫困人口的基本服务提供情况的问题上，地方政府、服务提供者和社区各自的作用和责任是什么？

(c) 如何利用和使用社区小额信贷体系的经验来满足城市贫困人口的住房需求？

(d) 应当由谁采取何种措施来鼓励私营部门参与安居工程和城市发展，并改善贫困人口获得住房贷款的机会？

(e) 各级地方政府在人力资源和机构建设方面所面对的主要能力差距是什么？如何以一种可持续的方式来弥补这些差距，使各级地方政府能够在《千年发展目标》的地区实施中发挥积极主动的作用？

五、为制定地方减贫行动议程所采取的措施

A. 联合国人居署中期战略和体制计划

44. 将在理事会第二十一届会议通过的拟订的联合国人居署 2008-2013 年中期战略和体制计划呼吁：明确关注焦点、建立伙伴关系和制定更加规范的行动框架。它旨在加强联合国人居署作为支持人居议程伙伴努力的催化剂的作用，以帮助人居议程伙伴应对可持续城市化的挑战并实现《千年发展目标》。通过认可、促进及报告活动和行动的伙伴安排、加强的信息共享系统、联合资源调动及在审议实施进展情况时的发言权等，该计划将为伙伴的行动提供支助。

B. 在地区、国家、区域和全球各级促进地方行动议程

45. 理事会第二十一届会议为人居议程伙伴确定地区行动议程提供了一个极好的平台。会议的讨论内容包括：各伙伴在地方、国家、区域和全球一级应采取什么行动来促进地方行动议程的形成并将世界城市论坛作为一种手段来监测、报告进度，且就安居工程和城市发展中的最佳做法、优惠政策和立法交换经验。为引导会议的讨论，提出了以下意见。

1. 城市一级

46. 地方行动议程的重点在于各级地方政府、地方社区团体、私营部门和中央政府在以下方面的合作：

(a) 在关键的社会、经济和环境问题上开展城市地区研究，以发动所有利益攸关方就可持续城市化问题进行对话；

(b) 收集和分析有关城市化、城市贫困和贫民区的基线数据，以此为政策及决策的资料基础；

(c) 记录并宣传可持续城市化、地方经济发展及城市减贫的成功案例；

(d) 组织基础广泛的市民大会讨论理想的的城市类型，利用参与性设计“专家研讨会”或讲习班使行动意见形象化并重新使用多部门计划的方式；

(e) 鼓励私营部门和民间社会方面参与设计战略性城市项目，这些项目要侧重于更包容、更安全和更加环境友好的发展；

(f) 将部门资源分配和预算周期与规划相联系。

2. 国家一级

47. 在国家一级，激发地方行动的首要责任在于国家政府，国家政府应负责：

(a) 建立或重建基础广泛的国家住区委员会，以启动关于全球可持续城市化运动的对话，比如可以在全球促进可持续城市化运动的框架下进行；

(b) 建立包括关键利益攸关方在内的特别工作组，从而把城市减贫纳入国家发展计划和减贫战略；

(c) 审议现行的有关土地和住房、基础设施和服务、权利下放及城市和住房融资的政策，促进《千年发展目标》的实现；

(d) 鼓励各级地方政府、私营部门和社区制定城市减贫行动计划，供国家预算分配审议；

(e) 审议国家发展计划和包括政府间拨款调剂在内的国家预算，以支持安居工程和城市发展。

3. 区域一级

48. 在区域一级，各国家政府、地方政府协会和民间社会总体应有机会在以下方面与其同行进行互动：

(a) 通过有关住房和城市发展的区域部长级会议和高级别会议以及有关城市规划、住房政策、贫民区改造及可持续发展的区域政策讨论和能力建设讲习班，将可持续的城市化、贫民区改造和城市减贫纳入主流工作；

(b) 鼓励区域开发银行和区域政府间机构将安居工程和城市发展方面的公共开支和私人投资作为优先项目；

(c) 通过区域网络和机构开展地方能力建设，以制定适当的计划进程并恢复计划人员区域协会；

(d) 在区域内外促进知识和经验的共享。

4. 全球一级

49. 全球行动的主要目标是提高对可持续城市化挑战的认识以及将城市减贫和安居工程与城市发展纳入官方发展援助的主流。

C. 鼓励在地区、国家、区域和全球各级采取行动来促进地方行动议程的形成

50. 以下段落综述了一些可在各级开展的促进地方行动议程形成的具体行动。

1. 各级地方政府

51. 鼓励各级地方政府协会：

(a) 监测和报告有关权力下放、授予各级地方政府权利和提供基本服务的国家立法的进度；

(b) 帮助国家协会积极参与城市现状报告的编写，就行动意见组织市民大会，以及将地方行动议程纳入国家讨论和对话框架；

(c) 帮助国家协会参与有关权力下放和提供基本服务的国家政策和立法的审议；

(d) 宣传在城市规划、管理和施政方面的记录在案的最佳做法，其中要特别强调城市减贫问题；

(e) 与国际工商会、工会和雇主联合会就城市减贫议程主流化问题开展对话。

2. 全球议会议员

52. 鼓励全球议会议员：

(a) 监测和报告有关土地和住房、基础设施和服务以及住房和城市融资问题的国家立法进度，以支持《千年发展目标》；

(b) 帮助国家议员委员会评估和审议有关土地和住房、基础设施和服务以及住房和城市融资问题的现行国家法律，以消除影响城市贫困人口的障碍；

(c) 对认识到扶贫、性别和年龄问题的土地和住房示范立法、基础设施和服务示范立法以及住房和城市融资问题的示范立法进行宣传。

3. 大学和研究机构

53. 鼓励大学和研究机构：

(a) 分析并宣传有关参与性城市规划的最先进的知识和技术以及公共和住房融资方面的创新性体制；

(b) 研究并记录规划、设计和融资实践中得到的经验。

4. 专业协会

54. 鼓励包括规划人员、建筑师和勘测员在内的专业协会：

(a) 引导有关城市施政和管理的空间问题的国际讨论；

(b) 对土地使用规划活动中为公众创造附加值及减贫的情况进行评估；

(c) 促进安居解决方案、用地规划和城市设计方面规范性框架、指导方针和手段的形成；

(d) 通过将“城市权”、气候变化和预防贫民区的形成纳入主流的业务守则；

(e) 评估决策者、城市管理者 and 计划者在实施有效规划和战略项目以及制定能力建设方案上的能力差距；

(f) 倡导将城市规划与部门干预和投资方案相联系。

5. 非政府组织

55. 鼓励包括青年和妇女团体在内的非政府组织：

(a) 与地方政府一起将社会包容和性别平等问题纳入城市发展计划和基本服务的提供中；

(b) 支持其国家和地方对口机构将城市贫困问题纳入到各自国家发展计划和减贫战略中的努力；

(c) 呼吁在地方规划和预算过程中采取透明的、问责的以及尊重“城市权”的做法。

6. 私营部门

56. 鼓励私营部门：

(a) 与各级地方政府一起加强公共规划框架，并使部门投资符合地方经济发展需要；

(b) 发动各国家政府、各级地方政府和民间社会组织探索创新型金融工具和体系以支持地方经济发展及安居工程和城市发展；

(c) 积极参与可持续城市化业务伙伴，以此为平台和论坛，将吸引投资、增强社会责任的商业模式和城市减贫的公私伙伴关系纳入主流。

7. 联合国机构及各国际金融机构

57. 鼓励联合国机构及各国际金融机构：

(a) 引导有关施政的空间问题的国际讨论，帮助制定关于可持续城市发展的全球标准、指导方针和工具并提高可持续城市发展的认识；

(b) 将医疗保健、教育、营养、水和卫生、能源和运输以及人道主义救济方面的部门干预和投资与空间规划相联系以增强整个系统在城市减贫方面的一致性、协调性及影响；

(c) 帮助成员国将城市减贫与安居工程和城市发展纳入联合国发展援助框架的减贫战略以及世界银行集团的国家援助战略。

8. 双边捐助方

58. 鼓励各双边捐助方：

(a) 把可持续城市化和城市减贫纳入各自的援助框架、国家预算支助、债务减免一揽子计划以及经济合作与发展组织发展援助委员会等国际框架；

(b) 在人居议程伙伴采取上述活动和行动时为其提供直接支助。