



联合国

HSP

HSP/GC/23/4

UN HABITAT

联合国人类住区规划署
理事会

Distr. General
28 January 2011

Chinese
Original: English

第二十三届会议

2011年4月11-15日，内罗毕

临时议程*项目6

关于理事会第二十三届会议特别主题的对话

关于理事会第二十三届会议特别主题的对话： 通过扩大公平享用土地、住房、基本服务和基础设施的机会实现 可持续城市发展

执行主任的主题文件

概要

本文件旨在于理事会第二十三届会议高级别会议上促进对话。预计各国政府、地方当局及其它《人居议程》合作伙伴将在可持续城市发展背景下讨论有关扩大公平享用土地、住房、基本服务和基础设施机会的问题，从而为2012年联合国可持续发展会议期间即将开展的讨论做出贡献。

本文件既体现2010年3月于巴西里约热内卢召开的世界城市论坛第五届会议的成果，亦体现人居署2008-2013年中期战略和机构规划的实施情况。

本文件突出强调以下三大分主题：

- (a) 可持续城市发展；
- (b) 以一体化方式提供土地、住房、基本服务和基础设施；
- (c) 可持续城市发展与根除城市贫困背景下的绿色经济问题，以及可持续城市发展的体制框架。

本文件重点关注发展中国家的城市问题，但其中的很多观点和建议具有全球意义，因为对于发达国家和经济转型国家的许多城市地区来说，可持续城市发展、城市贫困、绿色经济以及可持续城市发展体制框架背景下的土地、住房、基本服务和基础设施问题意味着重大的挑战。

* HSP/GC/23/1。

导言

1. 为了解决人类对消费品和服务需求的增长，以及污染的加剧——上述问题因全球资源日益减少而雪上加霜，世人越来越注重可持续发展问题。然而，我们必须问，可持续城市发展与大规模城市化、移民和贫民窟扩增之间有何关联，而扩大享用土地、住房、基本服务和基础设施的机会又可能对实现可持续城市发展有何助益？
2. 自 2000 年以来，全球人口已新增 5,500 万贫民窟居民。近 10 亿人口目前正生活在贫民窟及其它未达标住房内，少有或全无使用权保障，且供水不足，卫生设施不足，这一点是不能接受的。截至 2030 年，大约 30 亿人口，占世界人口 40%，将会需要住房和基本服务。这意味着每天要在有供水、卫生设备、供电，且有道路通达的配备服务设施的土地上建造 96,150 套单元房。
3. 可持续发展的方法立足于经济、社会和环境考虑。在城市可持续性的背景下，城市空间和城市治理均为重要问题，值得进一步考虑。根据 1996 年 6 月 3 日至 14 日在土耳其伊斯坦布尔召开的第二次联合国人类住区会议，以及 2002 年 8 月 26 日至 9 月 4 日在南非约翰内斯堡召开的可持续发展问题世界首脑会议的《执行计划》，可持续城市发展应考虑城市发展过程中的空间、物理和治理问题。
4. 理事会第二十三届会议上的审议工作将更为清晰地揭示出扩大对土地、住房、基本服务和基础设施的公平享用机会¹ 将如何促进可持续城市发展，并促成向绿色经济的过渡。还将审议可持续城市发展的体制框架问题。
5. 可持续城市化必须在以地区发展为基础的城市扩建规划方法指导下进行——这种城市扩建可以满足新的土地、住房、基本服务和基础设施需求。这一规划方法应能促进经济增长和创造就业机会，且必须受到致力于实现高效率的可持续流动原则的启发。
6. 理事会的审议工作将是理事会确保可持续城市发展问题在拟于 2012 年召开的联合国可持续发展会议上得到讨论的最后机会。

一、任务

7. 第二次联合国人类住区会议上，与会人员确认有必要“在生态系统承载能力范围内，高效利用资源……，向所有人，尤其是那些属于弱势和贫困群体的人们，[提供] 平等机会，使之可以享受与自然及其文化传统、精神价值及文化价值和谐一致的健康、安全而富有成效的生活。这种生活确保经济和社会发展及环境保护，从而为实现国家可持续发展目标做出贡献”。
8. 本报告旨在促进各国政府、地方当局及其它《人居议程》合作伙伴在理事会第二十三届会议上铭记以下目标，就如何针对当今城市挑战提供有效对策的问题展开辩论：
 - (a) 使理事会得以就可持续城市发展问题采取一种立场，作为理事会对联合国可持续发展会议的贡献；

¹ 将使用“扩大公平享用机会”一词指代扩大公平享用土地、住房、基本服务和基础设施的机会。

(b) 以《人居议程》、《千年发展目标》、《约翰内斯堡执行计划》以及联大第六十届会议高级别全体会议成果给出的建议为基础，针对可持续城市发展问题所面临的挑战制订战略性对策；

(c) 在可持续城市发展框架内，鼓励各国政府以及国际、国家和地方各级的《人居议程》合作伙伴致力于扩大公平享用土地、住房、基本服务和基础设施的机会。

9. 本报告重点关注发展中国家的城市问题，但其中有关可持续城市发展、城市贫困、绿色经济及可持续城市发展体制框架背景下的土地、住房、基本服务和基础设施问题的很多观点和建议具有全球意义，因为对于发达国家和经济转型国家的许多城市地区来说，上述问题意味着重大的挑战。

二、通过扩大公平享用土地、住房、基本服务和基础设施的机会实现可持续城市发展

A. 可持续城市发展

10. 可持续城市发展旨在通过调和城市居民对未来的愿景、梦想与抱负和他们目前的需求与现实，以及通过促进城市人身安全、调和未来的进步与发展与目前的繁荣水平，来改善城市和城镇在社会、经济和环境方面的长期健康状况。

11. 人居署内部兴起的可持续城市发展愿景体现了一种多部门方法。人居署2008 - 2013 年中期战略和机构规划通过各种重点领域政策与战略目标表达了这一愿景。在这一背景下，可持续城市发展包括：使城市在经济上富有效益，环境上可以持续且适于居住，社会上兼容并顾且公平合理——包括通过防止暴力和犯罪来实现这一目标。

12. 可持续城市发展必须亦考虑公平与贫困问题。从长期来看，公平的社会是更有效率的社会。据世界银行称，“通过将公平与公正作为高效发展战略的核心要素，发展中国家将更加能够实现可持续增长和发展轨迹”。² 没有哪个城市可以自称和谐，如果其人口的很大部分被剥夺了基本需求，而其他入却生活富足的话。³ 这一可持续城市发展观念符合可持续发展原则。

13. 可持续城市发展是城市发展进程的空间表现形式，这种进程能够营造一个使个人、家庭和社会得以充分发挥其潜力的规范、体制和治理制度的人造环境，上述城市发展进程必须亦能增进享有环境上和经济上富有效率的广泛服务的机会，从而使家庭与住区、城市与城镇能以尽量减少对环境的任何负面影响，且保障当今和未来居民的生活质量和生计的方式进行规划、建造、重建和加固。因此，“可持续城市发展”一词可以定义为对城市环境及其居民生活质量的空间改造——通过参与性的、公平、负责而有效的规划、管理和治理过程与系统——使住区、城镇和城市对于今人和后世来说，环境方面更为无害，经济方面富有效益，社会方面更加包容。

14. 经验已表明，为了实现可持续发展，并为迎接从农村进入城市的新移民做好准备，我们需要在国家、地区、城市和地方各层面开展工作。就宣传倡导和政策制定而言，全球和区域层面也至关重要。

2 世界银行（2006），《世界发展报告2006：公平与发展》，华盛顿。

3 地球瞭望出版社，人居署，《世界城市状况报告：和谐城市2008/9》，伦敦。

15. 本文件进一步探讨扩大公平享用土地、住房、基本服务和基础设施的机会如何对可持续城市发展做出重要贡献。

B. 扩大公平享用机会意味着什么？

16. 对于实现千年发展目标和可持续城市发展而言，扩大公平享用机会至为关键。为减贫而扩大公平享用土地、住房和基本服务的机会涉及到以一种整合的方式同时与一系列部门打交道。贫困有着多重根源，使单一部门解决方案无法奏效。无法享用土地、住房和基本服务——即贫困的物质方面——是发展中国家中的一个关键问题。贫困往往体现为贫民窟越益增加。为减贫而扩大公平享用机会，需要有一种整合、和谐而协调的方法。

17. 重新思考扩大公平享用城市土地、住房、基本服务和基础设施机会的问题，不要局限于供求关系，这一点很重要。这将使我们得以纳入其它范式，比如以一种能适应各种公民群体需求的、在社会方面兼容并顾的、整合而集中的方式提供服务。这些服务应该是负担得起的、适当的，质量令人满意，且以一种在环境方面负责的、可持续的方式，遵照当地、地区、国家和国际的义务与规章快速予以提供。

18. 以多种方式扩大公平享用机会是可能的。本文件提倡以公正合理为基础，公平地扩大享用权利，并对享用服务不足的群体予以特别的关注。对于减少贫困和排斥、推动进步和发展来说，公平至为关键。城市只有在资源和机会（包括享用服务与社会福利设施的机会）的分配比较公正合理，且尊重法治与体制规则的情况下，才可能繁荣昌盛。公平的城市通过创造条件，使增长与发展的惠益能以一视同仁的方式进行分配，从而保护自己的居民。

19. 城市可藉以变得更加兼容并顾的实际步骤包括，采取有针对性的行动，扩大弱势群体享用土地、住房、基本服务和基础设施的机会。由城市投资方面获得的价值而产生的收入，可通过使那些最有支付能力的人承担一定比例服务成本的方式，用于为各项服务供资。公平的土地税和财产税可使当局得以阻止投机，从而防止出现可导致扭曲的土地分配模式的过高的土地价格。

20. 在政策层面，如若公平享用机会的扩大欲成为现实，需采用连贯一致的跨部门对策，以整合多重治理体系和层级，同时亦对标准、补贴和收费进行合理化改革，削减浪费，并尽量增加利润。旨在确保服务提供商能以一种整合的、社会方面兼容并顾的方式扩大享用机会的激励机制必不可少；这些激励机制可以包括定价工具、定向财政激励机制（税额抵免或赠款）、直接监管或降低遵规成本，且可以或者单独使用，或者结合使用。

21. 为了使提供服务的机构和系统得以加强自己扩大享用机会以及以一致、整合的方式提供在社会方面兼容并顾的土地、住房和基本服务的能力，需要有一个有利的政策环境。这样一种环境应包括经过改善的安排，便于做出决定、制订计划，并在各种一致的系统之间进行协调，实现整合式的服务提供、数据收集与分析，以及整合式、参与性的规划制订和预算编制。可持续城市发展的体制支持横向运转，横跨不同的领域和机构，而权力历来是在机构内部纵向行使的。超越纵向而包括横向，这一点非常重要。

22. 对扩大公平享用机会问题的这种再思考是以如下问题为先决条件的：谁的享用机会？人居署对之有所贡献的联合国“社会保护底限”倡议推动采用可持续体系以提供有助于实现人权的基本服务；这就是看待服务提供问题的社会方面兼容并顾的视角。社会方面的兼容并顾确保那些处于陷入贫困、遭受排斥

的风险之中的人们可以充分参与到经济、社会和文化生活之中，并享有适足的生活水准和福利。社会方面兼容并顾的扩大享用服务机会的方式注重公民的需求，以及各系统和各机构提供可以满足上述需求的整合式服务的能力。

23. 各国政府需要审查和改革其土地、住房、基础设施和基本服务提供系统，以使之在社会方面兼容并顾，并通过各种混合的政策干预措施来扩大享用机会。

24. 没有可持续的、基础广泛的供资机制，就无法实现在城市之中扩建基础设施、扩增基本服务，并且不断满足持续增长的需求这一愿望。这就需要将目光超越传统的资金来源（土地税和财产税），而考虑采取创新的手段，以获取投资给土地带来的增值，从而增加可用于提供基础设施和基本服务的资金。价值获取手段包括基础设施税、土地出售和拍卖、开发权出售、开发影响费和改善征费。

三、通过扩大公平享用机会来实现可持续城市发展方面所面临的挑战与机遇

A. 扩大公平享用土地的机会

25. 对于大规模地提供住房、基础设施和服务来说，土地至为关键。土地问题需要解决，以便给予城市居民使用权保障，提供象样的住房和服务，为按照旨在减轻环境退化问题的可持续流动原则进行城市扩建规划打下基础，并改善城市居民的整体生活质量。

26. 磋商性土地政策往往是实现土地改革和根除贫困的第一步。土地政策的制定与实施，以及行政程序和体制框架、监管框架的改革，一道支撑着以下工作：住房、基本服务和基础设施的提供；贫民窟的预防和改造；环境管理；交通以及土地使用规划。可持续城市发展需要采用新方法对土地进行管理、分配、使用和经营；因而，必须实施新的土地政策。按照 2010 年 11 月 22 日至 24 日在巴马科召开的第三次非洲住房和城市发展部长级会议制订的《巴马科行动计划》，各国政府如欲实现可持续城市发展，需要制定和实施土地政策，并改革相关的体制框架和监管框架。

27. 土地政策进程是土地治理有方的重要指标。土地治理指的是管理土地方面各种竞争利益的方式。它涵盖法令制度、习俗制度和宗教制度，并包括国家机构与非法定参与方。它同时还是一个权力问题，是一个土地的政治经济学问题。土地治理所面临的挑战呈现出多种形式，包括对土地的争夺、纠纷、腐败以及人们遭受驱逐。土地治理是良好的城市治理的一个组成部分。为了确保可持续性，各国政府应将其各项土地举措扎根于一个土地治理框架内，而不是单纯地注重处理土地事务所涉及的技术层面。

28. 在亚洲和非洲的很多国家，正在率先施行各种各样的土地权方法。在这些方法中，土地权可随着时间的推移而渐进增大。个人授权不是处理所有土地问题的通用万能灵药。多数国家已经有了非正式的使用权类型和一系列广泛的并非以完全保有权为基础的正式使用权。这意味着贫民、女性以及弱势群体的使用权保障问题是可以解决的。各国政府应通过发现设立中间形式使用权的各种办法，不再单纯实行个人授权制，来促进全民的使用权保障。这将促进生活在非正式居住区的人们获得土地享用机会和使用权保障。

29. 多数国家采用或许可称之为“获取地产之路”的办法，即一系列冗长的步骤——有时不止 200 个——在一个治理、管理和财政框架内提供配备服务设施、拥有使用权保障的土地。这些步骤是在一国的监管框架和体制框架内采取的。在上述框架内，各级政府机构在公共和私营部门之间加以协调，促成协议。主要步骤包括土地使用规划许可，以及水电等公用事业公司与政府服务供应部门之间的协议，其中涉及到诸如律师、公证员和勘测员等专业人士。勘测主任和地政局储存、登记和备案土地权信息。一旦所有步骤均已完成，会将一份土地文件送交土地权的一个或多个拥有者。各国政府需对提供城市土地过程中所涉及的各个步骤进行审查，对获取地产之路的各种安排进行监管改革和体制改革，并扩大公平享用机会和使用权有保障的土地的供应。

30. 可持续城市发展需有负担得起的、覆盖全部城市和城镇的土地系统。如果要使贫民包括在内，那么若干与土地有关的系统就需要改革，包括那些有关土地使用权、备案、管理、信息管理、定价和治理问题的系统。

31. 对于土地问题，需要进行系统考虑，因为它通过空间规划、土地信息管理以及获取地产之路（即法律权利的交付）所展现出的空间维度，将城市的各个子系统联结在一起，其中包括经济活动、住房和服务的提供。各国政府需改革其土地信息管理系统，以出于贫民窟改造和贫民窟预防的目的，确保系统地获取和管理有关土地的信息——其位置、面积、法律地位和实际占有情况。

32. 各国政府应酌情采用扶贫型技术和法律体系，并建设处理土地问题的机构和专业能力。“全球土地工具网络”合作伙伴正在积极出台扶贫型土地工具，并推广各种使用权形式，以便出台扶贫型土地工具和实施适宜的土地政策。为了支持各种土地权形式，正在针对贫民窟试行一个扶贫型土地信息和土地备案系统。该网络合作伙伴已成功地在巴西、加纳和尼泊尔试行了性别评价标准。

B. 扩大公平享用住房的机会

33. 住房是城市居民可能获得的最有价值的资产，可以通过创造经济增长和就业机会、减轻贫困和推广可持续的绿色建筑实践，在经济发展中发挥核心作用。在一国的国内生产总值中，住房占资本形成的近 20%。

34. 住房的物理属性是通过使社会得以建造住宅和住区的总体治理框架和体制、财政与监管系统来提供的。就建设城市和实现可持续城市发展模式而言，住房具有核心意义。

35. 拥有适足住房⁴的权利已得到普遍认可，但大规模地为低收入人口解决住房问题的方案还尚待出台。贫民窟改造和预防方案将使各国政府得以加强住房在经济发展和减轻贫困方面的作用，并引导它们的城市朝着可持续发展的道路前进。

36. 需要有政策推动广义上的住房，而非仅仅作为单元的房屋。证据表明，实施大规模推广高补贴国家提供房的政策，尚不可取。最近，依靠市场提供房屋的作法在满足日益增长的需求方面，未能取得成功。在两种政策均已实施的地方，出现了史无前例的贫民窟增长局面。

4 适足住房的含义在国际文书和《人居议程》之中得到确认。按照《经济、社会及文化权利国际公约》，拥有适足住房的权利含有七大组成部分：使用权的法律保障，作为对使用者免受强行驱逐的保护；服务、材料、设备和基础设施的可得性；可负担性；可居住性；可获得性；位置；以及文化适宜性。

37. 各国政府应以充足而可靠的信息为基础，制定和实施扶持性住房政策与战略。各国政府需要改革监管框架、准则、规范和标准，并制定和实施扶持性政策、规章和战略，以促进使社会所有阶层获得广泛的可负担的、适当的、安全的，且对环境无害的住房选择的机会。有必要为大规模的住房方案提供配有服务设施的土地。
38. 建筑材料高昂的成本是为城市贫民提供适当的、可负担的住房选择所面临的一大障碍。在一幢简易房的总成本中，建筑材料所占的比例可高达 80%。各国政府需要审查建筑准则和规范，以使有助于减少住房建造成本的当地的建筑材料和环境上无害的技术得以应用。
39. 对城市土地、基础设施和能源的合理使用应能通过整合各种城市活动而使城市更为紧凑。在为居民区选址时，必须考虑到就业和经济机会的可获取性。紧凑的城市模式至关重要，其中包括住房在按照规模经济规律导致密度更高的居住环境、混合的土地使用以及更为集中的经济活动之中所起的作用。这使居民可以在居所附近工作和购物，从而缩短通勤距离、缓解交通拥塞、减少能源使用和减轻空气污染，并在这一过程中，产生出绿色的住区和绿色的城市。
40. 住房政策必须包含有利于贫民的、注意性别问题的土地使用规划，而这种土地使用规划应将住房概念作为一个经济生产和利润创收部门纳入其中。在混合的土地使用方法可允许居民利用住房来改善其生计的地区，这将需要在土地政策与法规的制定与实施当中更具灵活性。
41. 各国政府应针对住房提供工作的运转情况和结构问题开展一次深入的分析，以发现土地提供工作以及繁冗累赘的城市规划与建筑准则、规范和标准之中存在的瓶颈。
42. 就大规模提供住房的问题而言，各个非国家参与方在供应可负担的、适当的住房方面的参与是必不可少的。应当考虑为致力于提供社会福利住房的现有社区组织、非政府组织、联合会、合作性组织和私营公司提供支持性创新工具。
43. 在实际操作中，扩大公平享用适足住房的机会意味着以适度的规模和负担得起的价格提供在面积、价格、类型方面足够多样，在获取就业机会方面地理位置适宜的住房。供应规模极其重要，因为它影响着住房价格和住房市场的整体业绩、贫民窟形成的减少以及城市的生态足迹。有鉴于此，加强和支持住房部门很有可能直接影响到城市的可持续性。

C. 扩大公平享用基本服务和基础设施的机会

44. 对于可持续的农村和城市发展来说，基本服务和基础设施必不可少。对水和废物处理设施的使用机会是人类聚居点选址的决定性因素，影响着他们的兴旺与发展。在生活质量良好的健康人口的形成过程中，基本服务和基础设施非常重要。基本服务包括安全的饮用水和卫生设施、固体和液体废物的管理、高效而安全的交通，以及可持续的能源。
45. 基本服务、住房以及土地相互关联，不可分割。对基本服务获取途径的设计影响着土地、住房和基础设施的空间位置。规划基本服务和为基本服务供资——包括安全的水、废物处理、交通和能源，必须成为可持续城市发展所激励的土地和住房提供工作的组成部分。

46. 为了确保稀缺资源得到最佳利用，需对水资源和当地分配问题进行更好的管理。一种超越城市地区的视角应将地面集水区和地下水资源的管理问题纳入其中。在土地使用规划和住房开发阶段，应对雨水收集以及城市径流和排水的再利用问题加以考虑。
47. 对于可持续城市发展来说，了解各种规模的城市系统中水、卫生设施、流动以及能源等各项服务的提供问题至为关键。各国政府正在放弃一种“一刀切”的方法，转而采用结合了各种技术和规划工具的整合式方法。就将正式部门与非正式部门联系在一起而言，这一点很重要。非正式部门在提供服务方面发挥着重要作用。为了利用这一机会，需要新的本地治理办法。
48. 所有形式的废物均影响着人类住区的建立和可持续发展。人类与动物废物的生成和利用影响着城市居民的生活质量。在城市的管理与治理薄弱的地方，土地和水资源的污染状况仍在扩散。为了支持可持续城市发展，各国政府应妥善管理废物。
49. 高效而安全的运输是城市系统中生计发展与可持续流动的关键。在大城市中，大规模交通系统的缺乏已经导致就业机会获取途径的缺失，以及加剧的环境污染问题。随着化石燃料能源的枯竭耗尽，鉴于高效新兴技术的希望渺茫，城市地区的可持续交通和能源供应面临着挑战，对于城市贫民尤为如此。在某些城市，能源的获取对于烹调食物和保持舒适的生活标准来说必不可少。各国政府应考察城市交通和能源效率方面的各种需求，并设计出适当的系统，包括针对贫民的适当系统。
50. 对于水资源和废物的再循环和处理来说，跨界问题是关键性问题。此类问题因气候变化而加剧，将尤其影响到水的可得性问题。在设计有利于贫民的扩大享用基本服务和基础设施机会的系统时，各国政府必须对水资源和废物的再循环与处理所造成的当地、国家、区域和跨界影响，以及气候变化的影响进行评估。

四、 可持续城市发展和根除城市贫困背景下绿色经济所具有的意义

51. 1992年6月3日至14日于里约热内卢举行的联合国环境与发展会议召开20年后，联合国可持续发展会议——“里约会议二十周年峰会”将重温可持续发展概念。会议的目标在于：确保重申对可持续发展的政治承诺；评估迄今为止取得的进展；评估在执行关于可持续发展问题主要首脑会议成果方面仍然存在的差距；并应对新出现的挑战。会议的主题为：可持续发展与根除贫困背景下的绿色经济问题；以及可持续发展的体制框架问题。
52. 迎接世界当前面临的全球挑战需要有一幅尊重地球界限的共同繁荣新愿景，需要生活水准的一致上扬和环境负面影响的一致下降。这一愿景必须辅之以对实现该愿景的可行路径的制订，且必须辅之以实际步骤，其中包括建立或加强全球伙伴关系与合作、创新技术与体制、改变人类的偏好与行为，以及调整收入与财富的全球分配。
53. 在绿色经济的实现过程中，城市可以发挥关键的作用。该目标的实现涉及到在城市一级和范围更大的城市地区一级，以及通过以更大规模运作的城市网络来推行绿色经济发展战略。诸如美利坚合众国的芝加哥和巴西的库里蒂巴这样的城市和都会能够制订可以创造就业岗位、减少能源消耗和抑制排放的发展计划。

54. 各国政府必须着手处理大规模贫民窟形成的问题——大规模贫民窟形成将数百万城市居民置于气候变化的影响之下。需要进行系统性的土地和住房改革，包括推广影响城市建成空间结构的更为适当的土地使用模式、住房类型、居住密度以及建设模式。需要考虑的问题包括：是提高城市密度还是漫无计划地扩张城市范围、居住空间以及与城市形态和城市流动模式有关的较低排放问题。

55. 建筑物是温室气体的一大主要排放源，且高达 40% 的全球能源消耗可以归因于建筑物。住房部门的改革必须包含对绿色建筑标准和可持续住房实践的推广，以减小住房的碳足迹。

56. 土地使用和交通规划的改进将导致因交通产生的碳排放有所减少。波哥大的地方当局已在该领域率先采用了新方法，而安曼的地方当局则正在制订一套旨在抑制排放的多部门方案。未能向所有的社会群体——尤其是贫民——提供适当的配备服务设施的土地，可导致在环境方面脆弱的地区形成非正式居住区。有利于贫民的土地信息管理和由各社区共同管理的备案亦将改进住区的环境管理问题。对于贫民来说，土地是一种极其重要的资产，因而也是同时能促进根除贫困的绿色经济的关键所在。

57. 气候变化既会对基本服务的提供产生积极影响，亦会对其产生消极影响。气候极端现象将提出更大的挑战，需要在诸如蓄水等系统的管理过程中更加灵活变通，还将需要调整适应，以提高基础设施提供系统的弹性。基础设施和气候灾害，加上其它天灾人祸，也将需要新的应对之策。海地霍乱爆发之中基础设施管理的失败证明了这一点。

58. 改善各城市系统将导致大规模的贫民窟改造和贫民窟预防，且对城市减缓和适应气候变化的能力有着重大的积极影响。只有通过改革各城市系统以扩大公平享用土地、住房和基本服务的机会，才可能实现这一点。

可持续城市发展的体制框架

59. 可持续城市发展框架必须以不危及当今人口和未来人口的需要和需求的方式，在城市之中提供协调一致的行动，产生协调一致的成果。统筹治理与各项体制为这种一致性打下基础，也为享用土地、住房、基本服务和基础设施的机会得以扩大打下基础。除了将城市议程纳入全球可持续发展范式之外，挑战还在于发现能以不削弱、不取代的方式不断促进现有辖区和方案体系之间的整合的全球和超国家体制要素。迫切需要订立全球公约和跨界协定。

60. 在全球层面，重点在于对可持续发展委员会的工作情况进行严谨的评估，以便加强该委员会，使之在于“一个联合国”方案背景下确保可持续发展三大支柱之间协同一致，以及于国家和城市各级确保机构间协同共济方面更有成效。

61. 《21 世纪议程》⁵已要求建立在国家层面将可持续发展三大支柱整合起来的各种体制。一些国家设立了国家可持续发展会议或论坛。需要创立新一代行动和战略，将新方法纳入可持续城市发展。在可持续发展全球体系中，必须认识到地方当局所起的作用，以使之得以将城市的经济、社会和环境事务整合起来。人们现在已经认识到，为减少温室气体排放和适应气候变化影响而需要采

5 《联合国环境与发展会议的报告，1992 年 6 月 3 日至 14 日，里约热内卢》（联合国出版物，出售品编号 E.93.I.8 和更正），第一卷：《环发会议通过的决议》，决议 1，附件二。

取的很多行动，都将不得不在城市一级开展。应当授权人居署在国际辩论中提出上述问题。

五、 供辩论的问题

62. 第二十三届会议的与会人员不妨考虑以下所列问题。
 63. 提供住房和基本服务过程中土地政策的制定和实施面临着何种障碍？扶贫型土地体系如何才能促进住房、基本服务和基础设施的提供，并预防贫民窟的形成？
 64. 可持续城市发展的主要原则有哪些？应如何联系扩大公平享用土地、住房、基本服务和基础设施机会的问题来对可持续性进行展望？
 65. 何种治理机制可促进水、卫生设施、土地、住房、交通和能源的规划、提供和管理系统之间的整合与协调？成功的关键因素有哪些？关键制约有哪些？
 66. 可持续城市发展与减轻城市贫困背景下的绿色经济意义何在？国家和地方政府在促进可持续城市发展和减轻城市贫困方面，以及加强相关体制框架方面发挥着何种作用？
 67. 城市、城市地区以及各个区域的城市网络可在各种战略之中做出选择，运用新的城市发展模式和技术实现绿色经济。为此，需要克服哪些挑战？
 68. 国家和地方政府可通过帮助城市跳出其管辖范围的思维框架，发现能解决它们共同关心的问题的创新治理方案，来帮助它们携手共进，实现可持续城市发展。为此，需要克服哪些挑战？
-