



联合国

HSP/EB.2023/14



联合国人类住区规划署

Distr.: General
19 September 2023

Chinese
Original: English

联合国人居署

联合国人类住区规划署执行局

2023 年第三次会议

2023 年 11 月 28 日至 30 日，内罗毕

临时议程*项目 7

执行主任关于分析会员国执行

《新城市议程》的主要障碍的报告

会员国执行《新城市议程》的主要障碍

执行主任的报告

一、 引言

1. 本报告是根据执行局 2023 年第一次会议通过的决定（HSP/EB.2023/7）编写的，其中执行局请执行主任提供一份报告，分析会员国在执行《新城市议程》方面面临的主要障碍，并提交给执行局 2023 年第三次会议。

2. 现已确定，世界在实现可持续发展目标方面落后了。具体就可持续发展目标 11 而言，2023 年 7 月在纽约举行的高级别政治论坛上提出的《2023 年可持续发展目标 11 综合报告：拯救可持续发展目标 11，建设韧性城市星球》中评估的指标中，有一半以上“远未达到目标”，报告呼吁采取紧急行动拯救目标 11。¹与此同时，有迹象表明，在执行《新城市议程》的参与和能力方面存在差距，特别是在快速城市化的区域。这反映在会员国就《新城市议程》提交报告的数量较低，因此难以全面评估全球进展情况。

3. 针对这些问题，并借助 2022 年 4 月联大主席召开的评估《新城市议程》执行进展的高级别会议的势头，执行局在 2023 年第一次会议上决定（见 HSP/EB.2023/7 号文件）请联合国人类住区规划署（人居署）提交一份报告，说明会员国执行《新城市议程》的主要障碍，包括审议在报告、能力建设、宣传和外联活动方面的任何潜在挑战。

* HSP/EB.2023/10。

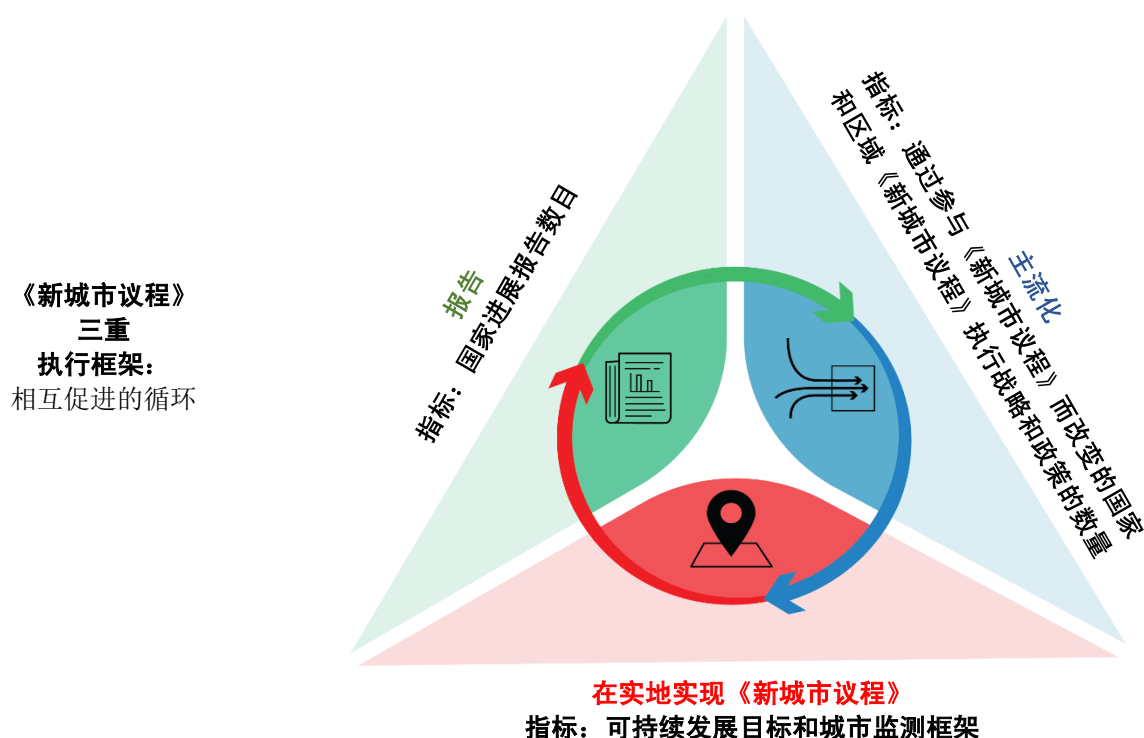
¹ 联合国人类住区规划署（人居署），《2023 年可持续发展目标 11 综合报告：拯救可持续发展目标 11，建设韧性城市星球》（内罗毕，2023）。

二、 新城市议程执行框架

4. 国家和地方政府及其他行为体需要采取具体措施，以实现《新城市议程》的愿景和承诺。为此需要采取三大步骤（见图 1）。首先，需要将《议程》纳入国家和国家以下各级政策、战略和投资的主流，或使《议程》在其中得到反映。第二，需要采取行动，加快实现《议程》的愿景及其变革性承诺。第三，需要监测和报告《议程》的进展情况，包括以此作为今后进一步加强主流化和执行工作的手段。虽然这三个阶段对于任何《新城市议程》的执行周期都必不可少，但方法将因城市发展的具体优先事项、能力和进程而大不相同。此外，这三个步骤既不相互排斥，也不严格按时间顺序排列。

图 1

《新城市议程》三重执行框架



5. 无论执行工作的性质如何，进行有效报告以跟踪和分析《新城市议程》的执行进展情况，对于调整区域、国家和国家以下各级的执行战略都至关重要。可以用简单的指标来跟踪加强《议程》执行工作的三种方法的进展情况。关于将《议程》的执行纳入决策的主流，有可能跟踪国家和区域《议程》执行战略以及因参与《议程》而改变的政策数量。为了跟踪在实地实现《新城市议程》的进展情况，现已将可持续发展目标的广泛指标系统和独立的《新城市议程》指标框架纳入人居署的全球城市监测框架，使所有国家更容易就这两项全球议程进行无缝报告，减少重复工作。就《新城市议程》的报告工作而言，关于《议程》的国家报告数量是一个直接指标。此外，不妨监测关于其他全球议程的报告中提及《新城市议程》执行情况的内容（例如，国家和地方对可持续发展目标进展情况的自愿审查，国家自主贡献的城市内容对《巴黎协定》的贡献等）。

6. 下一节以审查来自国家报告和其他来源的证据为基础，审查《新城市议程》执行周期的主要障碍，即主流化、在实地取得成果和报告。

三、 将《新城市议程》执行工作主流化的障碍

7. 执行《新城市议程》的一个必要步骤是将其纳入国家和国家以下各级的政策、规划和筹资框架，或将其作为这些方面的主流。若干区域已努力使《新城市议程》适应区域环境，包括拉丁美洲和加勒比、欧洲、亚洲及太平洋和非洲的区域执行战略。² 包括肯尼亚、南非、西班牙和瑞典在内的一些国家还制定了本国的《新城市议程》执行战略，作为将《议程》纳入本国国情主流的一部分。加拿大规划研究所等专业协会也做出了类似的努力，该研究所于2017年成立了一个委员会，向加拿大规划者传达《议程》的目标，以帮助促进其主流化和执行。尽管作了这些努力，但迄今为止，仅有有限的证据表明《新城市议程》的主流化工作已大规模开展。

8. 对现有证据的审查显示，一些关键制约因素影响了将《新城市议程》纳入现有国家和地方计划、政策和战略主流的工作，其中包括：

(a) 尽管《新城市议程》的范围很广，但在其得到通过时，并没有一个框架来将已确定的商定衡量指标列为优先事项；

(b) 《新城市议程》的高级别和理想性质没有协商商定的相应执行目标、指标和监测计划；

(c) 在国家和地方决策进程中，其他全球议程和框架的相对优先次序被认为比《新城市议程》更为紧迫；

(d) 各级政策制定者和其他利益攸关方在认识和理解《新城市议程》及其作为可持续发展目标和其他全球议程加速器的关键作用方面存在差距；

(e) 据认为，在建设包容、安全、可持续的韧性城市和人类住区方面，《新城市议程》和可持续发展目标 11 之间存在竞争；

(f) 国家、国家以下各级和地方政府领导层和机构的频繁变动导致政策不连续和机构记忆丧失，破坏了将《新城市议程》列为优先事项的努力；

(g) 语言是主流化和执行工作的一个障碍，因为支持执行、监测和报告的许多工具都要求熟练掌握英语。

9. 尽管如此，人居大会第二届会议得到大力参与（通过的决议证明了这一点），以及 87 个会员国早些时候在 2022 年 4 月由联大主席组织的、评估《新城市议程》执行进展的高级别会议³上重申对《新城市议程》的承诺，表明人们日益认识到可持续城市化在实现全球议程方面的重要性和潜力。

² Bharat Dahiya 和 Ashok Das, 《亚太新城市议程：可持续和包容性城市的治理》，21 世纪人类住区的进步（新加坡，Springer，2020）；《拉丁美洲和加勒比执行新城市议程的区域行动计划》（联合国出版物，2018）；非洲经济委员会，《非洲新城市议程统一执行框架》（亚的斯亚贝巴，2020）；“欧盟的城市议程”，可查阅 www.urbanagenda.urban-initiative.eu/urban-agenda-eu。

³ 见 www.un.org/pga/76/wp-content/uploads/sites/101/2022/06/Final-HLM-on-NUA-PGA-Summary.pdf。

四、在实地实现《新城市议程》承诺的障碍

10. 消除《新城市议程》主流化的障碍很重要，但最终考验是《议程》的执行对人民和社区的影响。《2023年可持续发展目标11综合报告》指出，世界在建设包容、安全、可持续的韧性城市和人类住区方面偏离了轨道。这表明了执行《议程》的障碍，因为它是可持续发展目标城市部分的主要执行框架。在编写秘书长关于《新城市议程》执行进展情况的报告（A/76/639-E/2022/10）

（2022年四年期报告）和《2023年可持续发展目标11综合报告》期间进行的广泛审查确定了在实地实现《新城市议程》的几个跨领域障碍，这些障碍已被关于《议程》的国家报告所证实。

11. 对许多国家而言，有效的多层次治理协调方面的差距，包括各级政策整合和适当的机构能力有限，是在实地实现《新城市议程》原则的重大障碍。例如，马来西亚报告称，政府机构与其他利益攸关方之间的协调存在差距，而喀麦隆则强调指出，不同部委部门之间的协调面临挑战，因此各项干预措施之间缺乏一致性。《新城市议程》执行工作的领导和监督方面不明确，制约了有效的整合、执行、监测和评价。

12. 城市和国土空间发展的有效规划和管理有限，包括监管框架不足，是在实地实现《新城市议程》原则的另一个主要障碍。例如，肯尼亚努力解决管理城市地区的法律不协调问题，而马拉维面临着法律和政策文书不一致的问题。与此同时，博茨瓦纳报告说，其地方有关部门对城市规划缺乏规划监督和协调。《西班牙城市议程》⁴强调的障碍是城市规划过于形式化、缺乏灵活性，需要四年多时间进行修订，而仅仅进行修正就平均需要一到三年。

13. 城市规划和管理的包容性和参与性不足，对执行工作构成了进一步挑战。例如，尼日利亚报告说，贫民窟居民的保有权是一个障碍，而马拉维则对社区和公民参与体系的制度化不足表示关切。黎巴嫩在基于性别的继承法方面面临穆斯林妇女住房权不平等的问题，这是排斥性做法和体制的结果。《2050年巴斯克地区城市议程》⁵报告说，由于缺乏对妇女生活现实情况的关注，城市发展进程滋生了性别不平等。2019年在卢旺达举行的关于《新城市议程》的国家城市论坛上，⁶人们对代表团体尚未按比例代表社会以及妇女和青年代表不足表示关切。

14. 在实地实现《新城市议程》各项原则的资金不足是另一个重大障碍，具有不同的层面。在2022年4月举行的评估《新城市议程》执行进展的高级别会议上，经济及社会理事会主席表示，《新城市议程》的资金问题仍然是解决城市不平等问题的主要障碍。此外，联大主席在同一次会议上指出，外部发展援助不可能填补目前的资金缺口，因此必须强调内源筹资的障碍。根据《加勒比执行新城市议程次区域行动计划》，房地产税征收薄弱（部分由于城市数据和执法监测能力有限）限制了地方创收的潜力。这一结论得到了秘鲁证据的支持，

⁴ 见 www.aue.gob.es/en/what-spanish-urban-agenda。

⁵ 巴斯克政府环境、国土规划和住房部，“Bultzatu 2050：巴斯克地区城市议程”。可查阅 www.un.org/pga/76/wp-content/uploads/sites/101/2022/06/Final-HLM-on-NUA-PGA-Summary.pdf。

⁶ Mathias Spaliviero 等人，“第三届国家城市论坛：2019年卢旺达，执行《新城市议程》”。可查阅 gsgi.org/wp-content/uploads/2019/03/FINAL-NUF_Rwanda_v06.pdf。

该国城市地籍过时而且根据关税价值进行计算，导致房地产税征收不足，因此难以为城市发展提供资金。

15. 许多国家还提到，缺乏技术能力是在实地实现《新城市议程》原则的一个障碍。发达国家通常每 1 000 至 3 000 人约有一名城市规划师，而发展中国家通常约每 80 000 人只有一名规划师。⁷《加勒比执行新城市议程次区域行动计划》指出，缺乏训练有素的城市规划专业人员和缺乏综合关注多部门和多层面可持续发展规划进程的方案是主要障碍。2018 年对英联邦国家建筑专业的调查也支持了这一点，⁸ 该调查发现存在缺乏足够专业能力的现象，特别是在最脆弱的社区和国家以及城市化速度最快的地区。

16. 对《新城市议程》国家进展报告的审查清楚表明，气候变化和相关危机的紧迫压力已经超出了各国政府的能力，迫使其在没有足够能力来集中精力系统执行《议程》的情况下作出回应和反应。2022 年在波兰卡托维兹举行的最近一届世界城市论坛和 2023 年在内罗毕举行的人居大会第二届会议上的讨论表明，危机的规模和复杂性不断增加，需要采取创新方法来执行《新城市议程》，抓住危机应对的契机来实现更多的转型变革，应对冠状病毒（COVID-19）大流行的过程就是实例。⁹

17. 《2023 年可持续发展目标 11 综合报告》指出，实现可持续发展目标 11 各项具体目标的努力进展缓慢、停滞不前，有时甚至不断恶化，而城市不平等和各区域空间碎片化日益严重，加剧了这一状况。瑞典的《新城市议程》地方执行战略承认，城市中的不平等现象正在加剧，不仅在欧洲低收入国家如此，在欧洲高收入国家也是如此。¹⁰ 这就需要进一步注重更有效的综合解决办法，以克服这些不平等现象。人居署正在通过其规范性和业务性工作探索各种备选方案，例如关于城市复兴的旗舰倡议。

五、报告《新城市议程》执行情况的障碍

18. 各国和各城市在监测和报告《新城市议程》执行进展方面面临重大障碍。仅有 25 个国家在上一个报告周期（2018–2021 年）及时提交了《议程》执行进展报告，可纳入 2022 年四年期报告。截至 2023 年 8 月，已有 40 个国家提交了《议程》执行进展报告，¹¹ 其中许多报告是在 2022 年四年期报告发布之后和《新城市议程》高级别会议之前的时间段收到的（见图 2）。如执行主任关于《新城市议程》和《2030 年可持续发展议程》执行进展情况的报告（HSP/HA.2/5）所述，需要采取行动提高下一个报告周期的报告数量和质量。

⁷ 人居署，《2022 年世界城市报告：展望城市未来》（内罗毕，2022）。

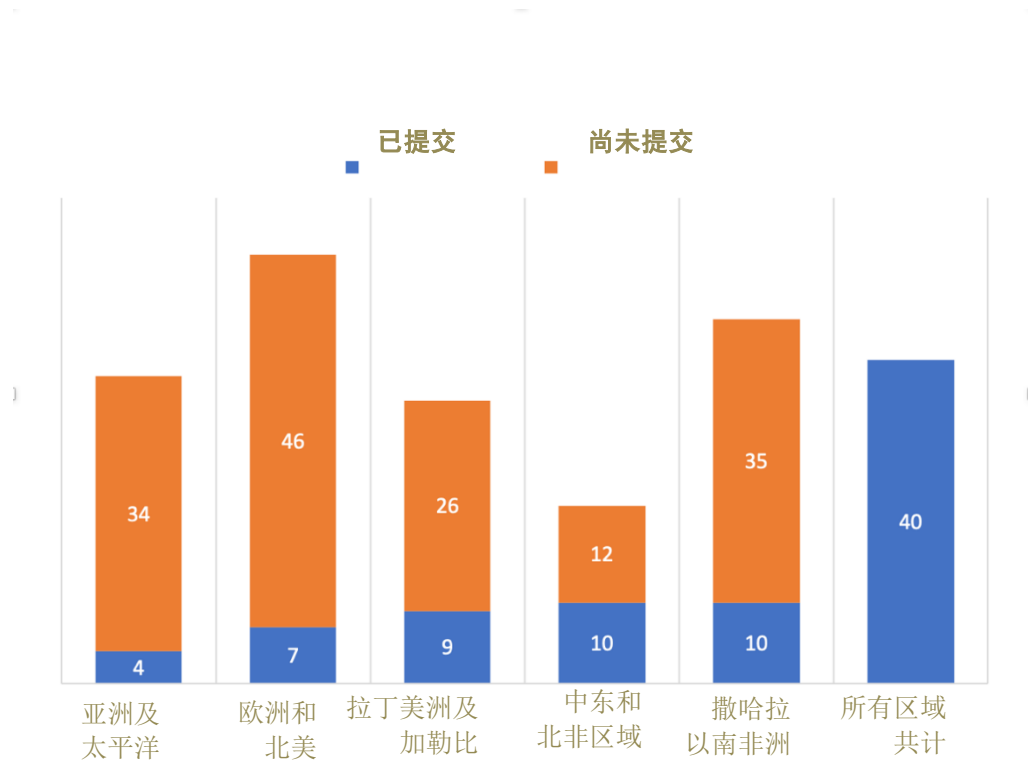
⁸ Dik Jarman、Peter Oborn 和 Joseph Walters，“快速城市化的规划：英联邦建筑专业调查”，2018。可查阅 https://issuu.com/comarchitect.org/docs/caa_survey_of_the_architectural_pro/6。

⁹ 人居署，《城市与大流行病：迈向更公正、绿色和健康的未来》（内罗毕，2021）。

¹⁰ Elin Andersdotter Fabre，可持续发展目标和《新城市议程》的地方执行情况：迈向瑞典国家城市政策（Global utmaning，2017）。

¹¹ 见 <https://www.urbanagendaplatform.org/>。

图 2
截至 2023 年 8 月按区域分列的报告现状



19. 在报告《新城市议程》的执行情况时，各国在地方和国家两级面临诸多众所周知的阻碍循证报告的障碍。对地方政府执行《新城市议程》工作的分析表明，大多数工作人员就《新城市议程》进行有效监测和报告的技能 and 能力有限；¹² 此外，缺乏相关的数据基础设施来支持城市数据的收集、处理、解释和可视化（特别是同时进行高度分类）。

20. 如关于可持续发展目标 11 的报告所示，相关数据仍存在重大空白。统计委员会于 2022 年核可的全球城市监测框架旨在填补这些空白。采用城市观测站模式的本地化数据收集方法的国家更倾向于使用更加新近和适当分类的数据来报告《新城市议程》/可持续发展目标的情况。¹³ 尽管如此，仍需在《新城市议程》的目标与地方实践者的优先事项之间建立更深层次的联系。大多数国家统计机构都表示担忧的是，需要收集大量指标，但自 2016 年通过《新城市议程》以来的七年中，用于资助数据工作的资源水平几乎没有增加。指标数量大和持续缺乏资金的双重负担，因协调城市数据生态系统的不同合作伙伴（如政府、民间社会、私营部门和公众）的挑战而进一步加剧。

21. 虽然大多数国家进展报告介绍了其国家城市政策的进展，但很少有国家利用《新城市议程》报告进程来启动、评估或更新其国家城市政策。根据联大第 71/256 号决议制定的《新城市议程》报告准则呼吁国家人居委员会和国家城市论坛参与《议程》的报告工作。然而，在已提交国家报告的国家中，只有一个国家报告称利用其国家城市论坛审查了《新城市议程》的执行情况。一个正

¹² 人居署，“从议程到行动：在全球不同背景下执行《新城市议程》”（即将出版）。

¹³ 见 https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/06/status_of_human_settlement_statistics.pdf。

面的例子是卢旺达，该国利用其 2019 年第三届国家城市论坛审查了《新城市议程》的执行情况。¹⁴

22. 根据《2021 年全球国家城市政策状况》，¹⁵ 只有 60% 的国家认识到国家城市政策是实现《新城市议程》的关键。然而，制定有效的国家城市政策所需的城市化数据类型与全球城市监测框架的指标密切相关。这使得国家城市政策进程和《新城市议程》报告工作之间能够产生自然的协同增效作用。此外，报告工作如果没有被纳入帮助利益攸关方反思和学习其要旨的进程，其价值是有限的。

六、支持《新城市议程》的执行工作

23. 自 2016 年以来，人居署一直支持会员国克服障碍，将《新城市议程》纳入国家和国家以下各级政策和规划框架的主流，将其原则转化为对人民和社区的积极影响，并报告其执行情况。这符合联大和人居大会的相关决议以及相关的优先行动决议，包括关于住房、气候、可持续发展目标本地化和智慧城市的决议。其中还考虑了执行主任在 2023 年早些时候在联合国人居大会第二届会议期间提交的、《新城市议程》和《2030 年可持续发展议程》执行进展报告（HSP/HA.2/5）中概述的关于加快执行《新城市议程》的建议。

24. 为了应对本报告中指出的主流化方面的挑战，人居署除了使其方案编制和技术支持与上述优先事项保持一致外，还将重点关注更容易获得并符合当地情况的规范性工具和服务。这包括在线学习工具和相关产品的数字化，确保它们与各级政府和利益攸关方相关，重点是地方政府和城市规划从业人员，以解决全球、国家和地方知识与实践之间的脱节问题。人居署还将继续利用其在国家城市政策方面的工作，推动《新城市议程》的主流化。人居署正在制定关于如何有效利用国家城市论坛来支持《新城市议程》报告工作的新指导意见。

25. 为了应对将《新城市议程》的原则转化为实地积极影响的挑战，查明和解决公共和私营部门中的机构和个人的能力差距仍然至关重要。人居署将继续执行其能力建设战略，该战略参考了人居大会题为“加强能力建设以执行《新城市议程》和《2030 年可持续发展议程》城市层面的工作”的第 1/3 号决议。这是在其通过若干指导性文件和平台来加强认识和努力的基础上开展的，这些文件和平台包括《新城市议程图解》，¹⁶ “引领变革：通过城市和国土规划实现《新城市议程》”，¹⁷ 以及城市议程平台。¹⁸

26. 为了应对与报告《新城市议程》执行情况有关的挑战，人居署正在研究如何协调可持续发展目标、《新城市议程》和其他全球议程的指标框架，以及如何通过纳入提供以往国家报告最新情况这一选项来减轻报告负担。这还可能包括通过提供技术援助和能力建设，扩大推行全球城市监测框架。人居署还将指导会员国如何在执行和报告其他全球议程（如可持续发展目标、自愿国家审

¹⁴ Mathias Spaliviero 等人，“第三届国家城市论坛：2019 年卢旺达，执行《新城市议程》”。

¹⁵ 见 <https://unhabitat.org/global-state-of-national-urban-policy-2021>。

¹⁶ 见 <https://unhabitat.org/the-new-urban-agenda-illustrated>。

¹⁷ 见 <https://unhabitat.org/leading-change-delivering-the-new-urban-agenda-through-urban-and-territorial-planning>。

¹⁸ 见 www.urbanagendaplatform.org/。

查、国家自主贡献和《巴黎协定》)的过程中利用《新城市议程》的执行工作并报告其益处。

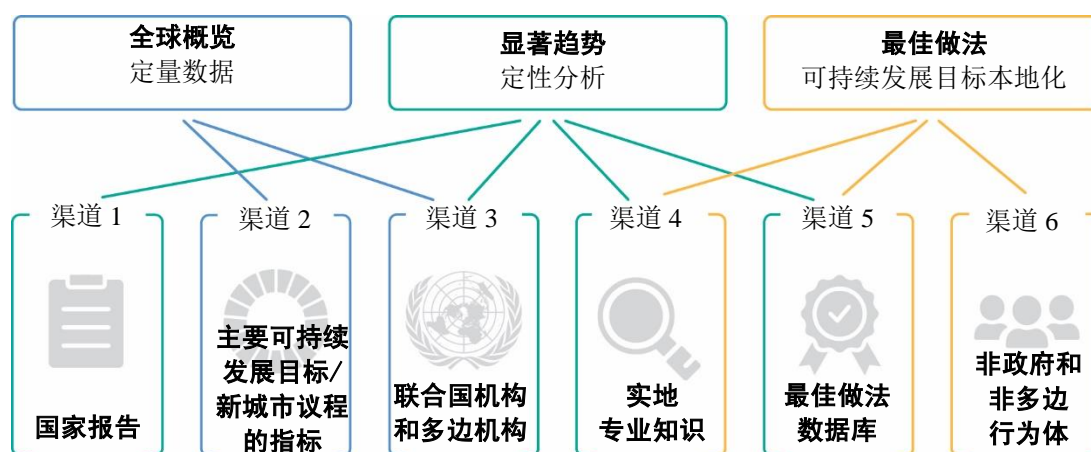
27. 可以进一步调整人居署创建的城市议程平台网站，使其成为所有城市利益攸关方的一个容易获得和便于使用的工具，以支持将《新城市议程》纳入国家和国家以下各级政策和规划框架的主流，将各项原则转化为对人民和社区的积极影响，并报告《议程》的执行情况。该平台已经拥有一个最佳做法数据库，并提供工具和指导意见、人居署学习网站以及会员国和其他利益攸关方发布的多份关于《新城市议程》执行情况的报告。人居署将利用专用资金进一步发展城市议程平台，将其作为便于使用的知识共享、学习和报告工具。

七、2026年《新城市议程》执行情况下一次四年期审查的路线图

28. 如《新城市议程》所述，2026年的《议程》四年期审查是一次中期审查，对于评估自《议程》通过以来在执行过程中取得的进展和面临的挑战以及确定应对这些挑战的进一步措施至关重要。因此，2026年四年期审查将需要依靠更精细的数据和证据来评估《新城市议程》的进展情况，并在需要对《议程》的目标或路径进行方向修正时整合评估结果。

29. 2026年《新城市议程》下一次四年期审查的筹备工作将包括四个不同的阶段，第一个阶段为期两年，在此期间将从下文所述报告方法中确定的六个投入渠道收集信息（见图3）。除国家和区域报告外，2026年审查还将利用其他来源，例如与全球城市监测框架相关联的全球城市数据库、在城市议程平台上分享的报告和实践，以及所有城市利益攸关方的意见和建议。在报告期结束后，这些投入将用于为起草两份报告提供参考：一份扩展报告，提供与执行《新城市议程》有关的全球概览、重大趋势和最佳做法，以及一份较精简的正式版本，供秘书长2026年报告使用。

图3
报告战略的六个渠道



30. 此外，2026年报告周期将采用渐进、公开和透明的报告方法；从2023年开始，在整个报告期内，将通过此方法沿上述六个途径与利益攸关方和合作伙

伴开展分析与合作。这意味着从现在起到报告周期结束，重大活动和多边论坛应为《新城市议程》报告工作提供适当的机会。此外，人居署鼓励就以前提交的国家进展报告提交实质性最新情况。提交供纳入 2026 年四年期报告的国家报告的最后期限是 2025 年第三季度。

八、 结论

31. 如本报告所述，《新城市议程》的执行面临着大量障碍。加快执行《新城市议程》的紧迫性和益处已得到充分认识。在人居大会第二届会议期间，来自非洲以及拉丁美洲和加勒比区域的 40% 以上的代表在全体会议发言中谈到了执行《新城市议程》的挑战。

32. 此外，在关于《新城市议程》执行情况的联大高级别会议期间，各方作出了重要承诺，以重新走上实现 2030 年可持续发展议程和执行《新城市议程》的轨道。87 个会员国的声明形成了五个承诺领域，并提出了七项行动和政策指导建议（见 HSP/HA.2/5 号文件）。这些都是加强《新城市议程》执行和影响的重要方向。

33. 要消除本报告中所述的执行《新城市议程》的障碍，就需要在区域、国家和国家以下各级采取成规模和有意识的干预措施。人居署可以其对执行《新城市议程》的现有支持为基础，在这方面发挥核心作用。然而，障碍众多而且严重，这突出表明人居署需要在当前战略计划中（至 2025 年）和以后（2026–2029 年）增加对执行《新城市议程》的支持。紧迫性源于迫切需要加快可持续发展目标 11 方面的进展。加强作为主要执行框架的《新城市议程》的进展，也意味着加快实现目标 11 的努力，同时也促进实现许多其他可持续发展目标。